



Sygn. akt I NSKP 20/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z powództwa U. sp. z o.o. w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 grudnia 2022 r.,

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2020 r., sygn. akt VII AGa 613/19,

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz U. sp. z o.o. w W. kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Decyzją z 3 listopada 2016 r. (DRG-[...]) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”, „Pozwany”), na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 oraz art. 33 ust. 9 pkt 3 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o

biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2013, poz. 1164, dalej: „u.b.b.”), oraz na podstawie art. 104 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2012, poz. 1059 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy U. sp. z o.o. w W. (dalej: „Spółka”, „Powód”) orzekł, że: 1. Przedsiębiorca naruszył art. 23 ust. 1 u.b.b. w ten sposób, iż nie zapewnił w 2012 r. minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie lub zużytych przez niego na potrzeby własne; 2. w związku ze stwierdzeniem naruszenia, o którym mowa w pkt. 1, wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 2265,00 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył U. sp. z o.o. w W. zaskarżając ją w całości. Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie: art. 23 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 25 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – poprzez: (1) błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zaliczeniu na poczet realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego (dalej: „NCW”) podlega partia paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, będąca przedmiotem pierwszej sprzedaży, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego uznania, że spółka naruszyła obowiązek wyrażony w art. 23 ust. 1 u.b.b. i niesłusznego nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 u.b.b. oraz (2) skutkiem błędnej wykładni ww. regulacji było naruszenie art. 33 ust. 1 pkt 5 u.b.b. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie (tj. jego nieuzasadnione zastosowanie w sytuacji braku przesłanek do nałożenia przewidzianej w przepisie sankcji), jako że ze zgromadzonego materiału sprawy bezspornie wynikało, iż działanie spółki nie miało skutku w postaci uchybienia obowiązkowi realizacji NCW, ponieważ ujęta w sprawozdaniu rocznym spółki partia biopaliw nie została zaliczona na poczet realizacji NCW ani przez jego producenta, ani przez żaden inny podmiot (co nie jest kwestionowane przez organ) – a więc w sytuacji, gdy działanie spółki realizowało cel regulacji o NCW.

Odwołujący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji na podstawie 479⁵³ § 2 k.p.c. oraz o zasądzenie od Prezesa URE na rzecz odwołującego kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych. Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu

kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 8 kwietnia 2019 r. (XVII AmE 85/17) Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w pkt 1 uchylił zaskarżoną decyzję oraz w pkt. 2 zasądził od Prezesa URE na rzecz powodowej Spółki kwotę 820 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił, że 25 marca 2013 r. powód złożył Prezesowi URE sprawozdanie podmiotu realizującego NCW za 2012 r. Przedstawił w tym sprawozdaniu informację, z której wynikało, że w 2012 r. zapewnił udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie lub zużytych przez niego na potrzeby własne, w wysokości 9,96% w związku z dokonaniem, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, sprzedaży lub zbycia w innej formie: 21,13 ton oleju napędowego mogącego zawierać do 7% objętościowo estrów metylowych kwasów tłuszczowych, przy czym udział biokomponentów w postaci estru metylowego kwasów tłuszczowych wynosił 0,00 ton, oraz 2,66 ton estru stanowiącego samoistne paliwo (B100). Przedsiębiorca w tym samym roku dokonał zakupu 2,66 ton estru stanowiącego samoistne paliwo (B100) – z ilości 3,0140 m³, bezpośrednio od przedsiębiorcy krajowego „B.” S.A., a następnie sprzedał całą partię tego paliwa na rzecz przedsiębiorcy krajowego U.1 S.A. (obecnie U.2 S.A.). Przedsiębiorca nie dokonywał zakupu biokomponentów, nie importował oraz nie dokonywał wewnątrzwspólnotowego nabycia biokomponentów w 2012 r. Dział 3 Sprawozdania DPE-4.3, nie został wypełniony, ponieważ Spółka nie dokonywała zakupu samych biokomponentów, tylko zakupiła samoistne paliwo ciekłe B100.

Według Sądu Okręgowego odwołanie zasługiwało na uwzględnienie. Wskazano, że stosownie do art. 23 u.b.b., podmiot realizujący NCW jest obowiązany zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne. Przy czym minimalny udział, o którym mowa w powyższym przepisie, liczony był według wartości opałowej poszczególnych

biokomponentów i jest równy NCW. Cel wskaźnikowy w 2012 r. wynosił 6,65%. Obowiązek powoda w 2012 r. polegał zatem na zapewnieniu co najmniej 6,65% udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne, liczonego według wartości opałowej poszczególnych biokomponentów.

Sąd Okręgowy podniósł, że pozwany nie kwestionował treści sprawozdania powoda za 2012 r. Zgodnie z nim, powód sprzedawał, zbywał w innej formie lub zużywał na potrzeby własne 21,13 t oleju napędowego mogącego zawierać do 7% objętościowo estrów metylowych kwasów tłuszczowych stanowiących samoistne paliwo o wartości opałowej 906 477 MJ i 2,66 t estru metylowego kwasu tłuszczowego o wartości opałowej 100 282 MJ., co daje udział paliwa odnawialnego w postaci estru metylowego kwasu tłuszczowego w stosunku do ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne, liczony jest według wartości opałowej poszczególnych biokomponentów, w wysokości 9,96%. Według Sądu Okręgowego, treść obowiązku sformułowanego w art. 23 u.b.b. – w brzemieniu obowiązującym w 2012 r. – nie obejmowała warunku, że biokomponenty i inne paliwa odnawialne muszą być wprowadzone do obrotu po raz pierwszy. Zobowiązaniem do realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego jest przedsiębiorca będący wytwórcą, importerem lub nabywcą wewnątrzwspólnotowym paliw lub biopaliw ciekłych, który sprzedaje lub zbywa je w innej formie na terytorium RP lub zużywa na potrzeby własne. Jak podkreślono, z faktu tego nie wynika, aby przedsiębiorca ten miał obowiązek wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego także biokomponentów lub innych paliw odnawialnych, a więc by wprowadzał je na obszar kraju po raz pierwszy.

Zdaniem Sądu Okręgowego, nie wynikało to również z *ratio legis* przepisów dotyczących NCW, gdyż przepisy te przewidują stopniowe zwiększanie udziału biokomponentów i paliw odnawialnych w obrocie i zużyciu. Wskazano, że gdyby intencją racjonalnego ustawodawcy była większa intensywność tego procesu, to niewątpliwie znalazłoby to swój wyraz w sformułowaniu treści obowiązku realizacji NCW. Ponadto, Sąd Okręgowy wziął pod uwagę, że podmiot

zobowiązany do realizacji NCW, nabywając w celu jego realizacji biokomponenty i biopaliwa na rynku zwiększa na nie popyt, co stymuluje ich produkcję, import lub nabywanie wewnątrzwspólnotowe, a to odpowiada celom ustawy. Skoro zatem powód sprzedawał, zbywał w innej formie lub zużywał na potrzeby własne 21,13 t oleju napędowego mogącego zawierać do 7% objętościowo estrów metylowych kwasów tłuszczowych stanowiących samoistne paliwo o wartości opałowej 906 477 MJ i 2,66 t estru metylowego kwasu tłuszczowego o wartości opałowej 100 282 MJ, co daje udział paliwa odnawialnego w postaci estru metylowego kwasu tłuszczowego w stosunku do ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne, liczony według wartości opałowej poszczególnych biokomponentów, w wysokości 9,96%. W ocenie Sądu Okręgowego powodowa Spółka realizowała zatem NCW za 2012 r. W konsekwencji, brak było podstaw do nałożenia na powoda kary pieniężnej.

Sąd Okręgowy podkreślił również, że zasada państwa prawnego wyrażona w art. 2 Konstytucji RP wymaga stanowienia prawa w taki sposób, aby wynikający z niego obowiązek zachowania się adresata normy prawnej wynikał wprost z jej treści, zwłaszcza jeśli uchybienie obowiązkowi wiąże się z zastosowaniem sankcji o charakterze karnym lub *quasi* karnym.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany. Zaskarżając orzeczenie w całości, Prezes URE podniósł zarzuty: (1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art 2 ust. 1 pkt 25 i art 23 ust. 1 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – przez ich błędną wykładnię i uznanie, że z treści tych przepisów nie wynika, aby podmiot realizujący NCW, tj. przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, który sprzedaje lub zbywa je w innej formie na terytorium RP lub zużywa na potrzeby własne, miał obowiązek wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrz wspólnotowego także biokomponentów lub innych paliw odnawialnych, a więc by wprowadzał je na obszar RP po raz pierwszy, której przyjęcie – w ocenie pozwanego – prowadziłoby do możliwości wielokrotnego zaliczenia tego samego wolumenu paliw ciekłych

i biopaliw ciekłych do podstawy realizacji NCW na terytorium kraju oraz (2) art. 33 ust. 1 pkt 5 w zw. z ust. 5 oraz w zw. z art. 23 ust. 1 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – przez ich niezastosowanie i przyjęcie, że nie istniały podstawy do obciążenia powoda karą pieniężną, pomimo że z ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych wynikało, że powód – wbrew nałożonemu na niego obowiązкови – nie zrealizował w 2012 r. NCW, a w konsekwencji podlegał karze pieniężnej w wysokości wymierzonej przez Prezesa URE.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez oddalenie odwołania od decyzji oraz zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa URE kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, za obie instancje wg norm przepisanych. Powód wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie apelacyjne według norm przepisanych.

Wyrokiem z 23 października 2020 r., VII AGa 613/19, Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej oddalił apelację (pkt I) i zasądził od Prezesa URE na rzecz powodowej Spółki kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny w całości akceptował i przyjął za własne ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I instancji, jak również ocenę prawną zaprezentowaną w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie wniósł Pozwany, zaskarżając go w całości. Zarzucił wyrokowi naruszenie przepisów:

1. art. 2 ust. 1 pkt 25 i art. 23 ust. 1 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – przez ich błędną wykładnię i uznanie, że z treści tych przepisów nie wynika, aby podmiot realizujący NCW, tj. przedsiębiorca w rozumieniu (ówcześnie obowiązującej) ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, który sprzedaje lub zbywa je w innej formie na terytorium RP lub zużywa na potrzeby własne, miał obowiązek wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego także biokomponentów lub innych paliw odnawialnych, a więc

by wprowadzał je na obszar RP po raz pierwszy, co – w ocenie pozwanego – prowadzi do możliwości wielokrotnego zaliczenia tego samego wolumenu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych do podstawy realizacji NCW na terytorium kraju;

2. art. 33 ust. 1 pkt 5 w zw. z ust. 5 oraz w zw. z art. 23 ust. 1 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – przez ich niezastosowanie i przyjęcie, że nie istniały podstawy do obciążenia powoda karą pieniężną; pomimo że z ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych wynika, że powód – wbrew nałożonemu na niego obowiązкови – nie zrealizował w 2012 r. NCW, a w konsekwencji podlegał karze pieniężnej w wysokości wymierzonej przez Prezesa URE – zgodnie z ww. przepisami u.b.b.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu oraz o zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wywołanego wniesieniem niniejszej skargi.

Powodowa Spółka w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosła o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie o oddalenie skargi kasacyjnej z uwagi na jej bezzasadność oraz zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 24 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – NCW to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej. Natomiast według art. 2 ust. 1 pkt 25 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – podmiot realizujący NCW to przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych

lub biopaliw ciekłych, który sprzedaje lub zbywa je w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywa na potrzeby własne. Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 1 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – podmiot realizujący NCW jest obowiązany zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne.

Skarżący z powyższego stanu prawnego wyprowadza wniosek, że podmiot (przedsiębiorca) realizujący NCW musi co do zasady mieć status wytwórcy, importera lub nabywcy wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych. Drugim elementem składowym definicji jest sposób wykorzystania lub przeznaczenia wspomnianego dobra – paliwa, tj. sprzedaż lub zbycie w innej formie na terytorium RP lub zużycie na potrzeby własne. Definicja podmiotu realizującego NCW, w ocenie skarżącego, wiąże wprost ten sam wolumen paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych pozyskanych w drodze wytwarzania lub importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego ze sprzedażą ich lub zbyciem ich w innej formie na terytorium RP. Oznacza to, że kryterium zaliczenia paliwa ciekłego lub biopaliwa ciekłego do puli objętej obowiązkiem realizacji NCW jest spełnienie wobec partii paliwa ciekłego lub biopaliwa ciekłego, którym dysponuje dany podmiot, warunku jednoczesnego wytworzenia lub importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego oraz sprzedaży lub zużycia na potrzeby własne lub zbycia w innej formie na terytorium RP. W ocenie Prezesa URE podmiotem realizującym NCW będzie np. importer lub wytwórca paliwa dokonujący sprzedaży na terytorium RP. Natomiast nie będzie nim podmiot kupujący paliwo ciekłe na terenie RP od wytwórcy albo importera tego paliwa. Istotny jest zatem pierwszy element ogniwa obrotu paliwem.

W ocenie skarżącego chodzi tu więc o pierwszą sprzedaż, względnie zbycie w innej formie, obejmujące przeniesienie na kupującego własności rzeczy, i z tego powodu ustawodawca nie uregulował sposobu nadzoru przez organ regulacyjny nad poszczególnymi etapami dalszego obrotu paliwami. Ustawodawca ograniczył system nadzoru do pierwszego ogniwa obrotu w celu jego uproszczenia. Brak unormowań prawnych w zakresie nadzoru administracyjnego nad kolejnymi etapami obrotu biokomponentami, w tym także stanowiącymi

samoistne paliwo ciekłe, traktuje o indywidualnym charakterze obowiązku oraz potwierdza brak możliwości zbywania takiego paliwa ze skutkiem „zaliczenia na rzecz wykonania obowiązku” innego podmiotu. Przeciwna interpretacja mogłoby powodować w istocie wielokrotne zaliczenie tego samego wolumenu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych do podstawy realizacji NCW na terytorium RP.

W powyższym kontekście, zdaniem skarżącego, należy również interpretować art. 23 ust. 1 u.b.b., gdzie do podstawy ustalenia ogólnej ilości paliw należy wziąć paliwa będące przedmiotem importu, nabycia wewnątrzwspólnotowego lub wytworzonego przez podmiot obowiązany do realizacji NCW. Tylko te sposoby wprowadzenia na teren RP, zdaniem Prezesa URE, winny być uwzględniane przy ustalaniu ogólnej ilości paliw podlegającej obowiązkowi, albowiem przepis ten traktuje o zamkniętym katalogu do ustalania podstawy wymiaru.

W rozumieniu Prezesa URE definicja podmiotu realizującego NCW wiąże ze sobą spełnienie jednocześnie dwóch przesłanek, tj. (1) wytworzenia, nabycia wewnątrzwspólnotowego, importu oraz (2) sprzedaży lub zbycia w innej formie paliw ciekłych i biopaliw ciekłych. Do zaistnienia obowiązku realizacji NCW dochodzi w ściśle określonym przez ustawę momencie. Moment ten nie może być, zdaniem skarżącego, umowny, bowiem z definicji podmiotu realizującego NCW, definicji NCW oraz art. 23 ust. 1, jak i innych zapisów u.b.b., to nie wynika. Nie ma zatem możliwości, aby podmioty realizujące NCW i dokonujące wytwarzania, nabycia wewnątrzwspólnotowego, czy też importu biopaliw ciekłych, mogły w przypadku stwierdzenia ich nadwyżek, zbyć je na rzecz innego podmiotu realizującego NCW. Zdaniem skarżącego, przemawia za tym również fakt, iż ustawodawca, formułując w art. 23 ust. 1 u.b.b. obowiązek realizacji NCW odnośnie minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych, posłużył się określeniem „co najmniej”. Oznacza to, iż realizacja NCW przez dany podmiot, powyżej minimalnego progu, jest do niego przypisana, stanowiąc przewidziany przez ustawodawcę sposób realizacji NCW w sposób nadwyżkowy.

Z zaprezentowaną powyżej wykładnią koresponduje, w ocenie skarżącego, art. 33 ust. 1 pkt 5 u.b.b., który stanowił, że karze pieniężnej podlega ten, kto będąc podmiotem realizującym NCW, nie zapewnił w danym roku minimalnego udziału

biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie przez ten podmiot lub zużytych przez niego na potrzeby własne. Karę pieniężną za powyższy czyn wymierza Prezes URE (art. 33 ust. 9 pkt 3 u.b.b.) w wysokości obliczanej według wzoru, o którym mowa w art. 33 ust. 5 u.b.b.

W ocenie Sądu Najwyższego w realiach niniejszej sprawy przedstawiona przez skarżącego interpretacja art. 2 ust. 1 pkt 25 i art. 23 ust. 1 u.b.b. – w brzmieniu obowiązującym w 2012 r. – nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim należy wskazać, że z przytoczonych definicji nie wynika jednoznacznie, że określony podmiot realizujący NCW miał obowiązek wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego także biokomponentów lub innych paliw odnawialnych, a więc ażeby następnie zbywając je lub zużywając na potrzeby własne wprowadzał je na obszar Rzeczypospolitej Polskiej po raz pierwszy. Z art. 23 ust. 1 u.b.b. wynika jasno, czego nie kwestionuje żadna ze stron postępowania, że podmiot realizujący NCW jest obowiązany zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne. Należy zgodzić się z wykładnią Sądu I i II instancji, że ustawodawca nie przewidział, aby realizacja powyższego obowiązku zapewnienia w danym roku określonego minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości zbywanych lub zużywanych na potrzeby własne paliw ciekłych i biopaliw ciekłych miała dotyczyć wyłącznie tzw. pierwotnej sprzedaży.

Obowiązkowi tego nie można także, zdaniem Sądu Najwyższego, wywodzić z definicji podmiotu realizującego NCW określonej w art. 2 ust. 1 pkt 25 u.b.b. Słusznie bowiem wskazał Sąd I i II instancji, że wskazana definicja ma jedynie charakter podmiotowy, czyli określa cechy jakie ma mieć podmiot zobowiązany do realizacji NCW. Natomiast przedmiotowy zakres obowiązku realizacji NCW zawarty jest wyłącznie w art. 23 ust. 1 u.b.b., i nie ma w treści zawartej w nim normy warunku zaliczenia na poczet realizacji unormowanego tam obowiązku wyłącznie wolumenu paliw spełniających warunek tzw. pierwotnej sprzedaży, tj. będącego przedmiotem importu, nabycia wewnątrzwspólnotowego lub

wytworzonego przez podmiot zobowiązany do realizacji NCW. Nietrafnym jest zatem argument skarżącego, iż jedynie powyższe sposoby wprowadzenia paliw na teren RP winny być uwzględniane przy ustalaniu ogólnej ilości paliw podlegającej obowiązkowi unormowanemu w art. 23 ust. 1 u.b.b. Również w przepisie art. 33 ust. 1 pkt 5 u.b.b. nie wskazano, aby do wolumenu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych przyjętego do podstawy realizacji NCW zaliczać wyłącznie paliwo wytworzone na terenie RP, importowane lub sprowadzone wewnątrzwspólnotowo przez podmiot realizujący NCW.

Sąd Najwyższy podziela przekonanie Sądu I i II instancji, że wykładnia wskazanych przepisów w ówczesnym stanie prawnym była prawidłowa. Tym bardziej, że wskazują na to nie tylko zaprezentowane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i mające pierwszeństwo dyrektywy językowe rekonstrukcji znaczenia tekstu prawnego, ale również dyrektywy wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Należy przy tym podkreślić, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza, że w tym procesie wolno zignorować wykładnię systemową, funkcjonalną lub historyczną (zob. uchwały Sądu Najwyższego z: 17 września 2015 r., III UZP 7/15; 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15; wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07). Orzecznictwo Sądu Najwyższego dopuszcza bowiem możliwość posługiwania się wykładnią systemową celem dookreślenia znaczenia, jakie należy nadać poszczególnym jednostkom redakcyjnym przepisów w szczególności, gdy są związane z wymierzaniem kar pieniężnych, odnoszących się do obowiązków administracyjnych przewidzianych w prawie regulacyjnym. Również wymóg zapewnienia przedsiębiorcom odpowiedniego standardu ochrony ich praw (zmierzającego do spełnienia standardów funkcjonujących w prawie karnym), ukierunkowuje Sąd Najwyższy do dopuszczenia także wykładni celowościowej i funkcjonalnej przepisów prawa regulacyjnego odnoszących się do samego obowiązku administracyjnego, który sankcjonowany jest karą pieniężną (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15).

Należy podkreślić, że celem ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w zakresie realizacji NCW jest wyłączenie wielokrotnego zaliczania tej samej partii biokomponentów i innych paliw odnawialnych na terytorium RP przez kolejnych przedsiębiorców na poczet ich zobowiązania do realizacji NCW.

Za niedopuszczalne należy uznać przyjmowanie przez każdego z kolejnych nabywców tego samego wolumenu paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych zawierających biokomponenty do wykazania realizacji NCW, co zgodnie potwierdzają strony postępowania. Stanowisko to wyrażane było już w orzecznictwie sądów powszechnych (zob. wyrok SA w Warszawie z 3 lipca 2019 r., VII AGa 2154/8 także: wyrok SA w Warszawie z 26 lutego 2015 r., VI ACa 150/15; wyrok SO w Warszawie z 5 lutego 2020 r., XVII AmE 299/19) i znalazło odzwierciedlenie w obecnym stanie prawnym na mocy ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 2290). Kolejne zbywanie tego samego biokomponentu na rzecz kolejnych przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania NCW nie realizuje zatem tego celu. Realizacji obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 u.b.b. nie stanowi także nabycie odpowiedniej ilości biokomponentów w stosunku do całkowitej ilości sprzedawanego paliwa od przedsiębiorcy, który ten sam wolumen biokomponentów zaliczył do realizacji własnego NCW.

W realizacji NCW chodzi zatem o wyłączenie możliwości wielokrotnego zaliczania tego samego wolumenu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych do podstawy wykonania omawianego obowiązku przez kolejnych przedsiębiorców. Niemniej jednak, wykładnia zaprezentowana przez skarżącego, nie ogranicza sensu powyższej regulacji jedynie do tego właśnie celu, natomiast wykracza poza ten cel, wprowadzając nieprzewidziane przez ustawodawcę dalej idące ograniczenie wprowadzania paliw przez podmiot realizujący NCW na terytorium RP po raz pierwszy. Trudno zgodzić się także ze stanowiskiem skarżącego, że przyjęcie wyłącznie tzw. pierwotnej sprzedaży zabezpiecza przed wielokrotnym zaliczaniem przez kolejnych przedsiębiorców tego samego wolumenu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych do podstawy realizacji NCW na terytorium RP.

Prezes URE podniósł także, że przyjęcie warunku tzw. pierwotnej sprzedaży jest uzasadnione tym, iż ustawodawca nie uregulował sposobu nadzoru organu regulacji nad poszczególnymi etapami dalszego obrotu paliwami. W przekonaniu Sądu Najwyższego należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w tym względzie w zaskarżonym wyroku, że brak tych unormowań nie oznacza, że można odstąpić od wyników wykładni literalnej i przyjąć skutki niekorzystne dla podmiotów

zobowiązanych do realizacji NCW w zakresie grożącej im sankcji kary pieniężnej. Słusznie wskazano także, że nie jest rolą sądu oznaczanie procedur nadzoru, jakie może, czy też powinien wdrożyć organ regulacji nad realizacją NCW na terytorium RP, w tym wyłączenia wielokrotnego zaliczania tego samego wolumenu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych na poczet wykonania obowiązku przez kolejnych przedsiębiorców.

W ocenie Sądu Najwyższego również przedstawienie założeń i celów implementowanych do krajowego prawodawstwa dyrektyw: 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz.Urz. UE L nr 123 z 17maja 2003 r., s. 42; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 31, s. 188) oraz 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L nr 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16 z późn. zm.), nie potwierdza jednoznacznie, aby warunkiem ich osiągnięcia było wprowadzenie ograniczenia do tzw. pierwszej sprzedaży w zakresie wykonania przez podmioty realizujące NCW obowiązku zapewnienia minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zbywanych na terytorium RP. Jak trafnie podniósł powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną, intencją ustawodawcy unijnego było zapewnienie określonego udziału biokomponentów w ogólnej liczbie paliw na rynkach krajowych i rynku unijnym. Z powyższego wynika zatem jedynie, że dany wolumen paliwa może być zaliczony na poczet realizacji NCW tylko raz (tylko przez jeden podmiot). Nie stoi jednak w sprzeczności z celem dyrektyw i intencją ustawodawcy unijnego zaliczenie na poczet realizacji NCW paliwa zakupionego na terenie kraju od podmiotu, który wcześniej nie zaliczył go na poczet NCW.

Jak słusznie wskazały Sądy obu instancji, powodowa Spółka wykazała, że paliwo ciekłe B100 zaliczone przez nią na poczet realizacji NCW w 2012 r. zostało nabyte od producenta – przedsiębiorcy krajowego „B.” S.A., który nie zaliczył uprzednio tej partii paliwa na poczet realizacji własnego NCW. Jest to okoliczność istotna dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, której pozwany

nie zaprzeczył. Przedmiotowy wolumen paliwa został bowiem zaliczony na poczet realizacji NCW na terytorium RP tylko jeden raz, przez jeden zobowiązany do tego podmiot – powodową Spółkę. Oznacza to, że zrealizowane zostały wskazane cele i intencje ustawodawstwa unijnego zapewnienia określonego udziału biokomponentów w ogólnej ilości paliw na rynkach krajowych i rynku unijnym. Oznacza to także, że powód wykonał obowiązek wynikający z art. 23 ust. 1 u.b.b., stąd też nałożenie na niego kary pieniężnej narusza art. 33 ust. 1 pkt 5 u.b.b.

Z powyższych względów, na podstawie 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 k.p.c. w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 i § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 265).