

UCHWAŁA

Dnia 20 października 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z powództwa Akademii Muzycznej im. (...) w K.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 20 października 2021 r.

zagadnień prawnych przedstawionych przez Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z 8 września 2020 r., sygn. VII AGa (...)

"1. Czy do odbiorcy niebędącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2017, poz. 2168 t.j.), który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. 2020, nr 833 t.j.), może mieć zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 3a ustawy Prawo energetyczne?

w razie odpowiedzi pozytywnej:

2. Czy kara pieniężna nakładana na odbiorcę, który nie był przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2017, poz. 2168 t.j.) za delikt administracyjny z art. 56 ust. 1 pkt 3a ustawy Prawo energetyczne powinna być wymierzona w granicach wyznaczonych przez art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne?"

podjął uchwałę:

Dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a ustawy - Prawo energetyczne także na odbiorcę niebędącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z

dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2017, poz. 2168 t.j.), który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. 2020, nr 833 t.j.), przy czym wymierzana kara pieniężna jest wówczas limitowana dyrektywami wymiaru kary określonymi w art. 56 ust. 6 ustawy - Prawo energetyczne, a jej maksymalna wysokość nie może przekroczyć 15% przychodu osiągniętego przez ukarany podmiot w poprzednim roku podatkowym.

UZASADNIENIE

Decyzją z 21 grudnia 2016 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE, pozwany), działając na podstawie art. 56 ust. 2 i art. 56 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 11 i art. 11d ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2012, poz. 1059, ze zm., dalej: p.e.) w związku z § 5 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła (Dz.U. 2007, nr 133, poz. 924), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego, orzekł, że: Akademia [...] im. (...) w K. (dalej: powód; Akademia [...]; odbiorca) w dniach 10-12 sierpnia 2015 r., w odniesieniu do obiektu zlokalizowanego w K. przy ul. Z., naruszyła obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikający z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e., co podlega karze pieniężnej określonej w art. 56 ust. 1 pkt 3a tej ustawy (punkt 1 decyzji), za co wymierzył powodowi karę pieniężną w kwocie 7.730 zł (punkt 2 decyzji).

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła Akademia [...], zaskarżając ją w całości.

Prezes URE w odpowiedzi na odwołanie wniosł o jego oddalenie oraz zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 22 lutego 2019 r. oddalił odwołane (punkt 1) oraz rozstrzygnął o kosztach postępowania (punkt 2).

Sąd Okręgowy ustalił, że P. S.A. (dalej: P. S.A., O.) w związku z obniżeniem dostępnych rezerw zdolności wytwórczych poniżej niezbędnych wielkości, spowodowanych m.in. wyjątkowo wysokimi temperaturami i niskimi stanami wód w zbiornikach wodnych i rzekach, stwierdziła wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i w konsekwencji wprowadziła, na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., od godz. 10:00 dnia 10 sierpnia 2015 r. ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej.

10 sierpnia 2015 r. P. S.A. powiadomiła ówczesnego Ministra Gospodarki i Prezesa URE o wystąpieniu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej oraz podjętych w związku z tym działaniach i środkach, a także zgłosiła Ministrowi Gospodarki konieczność wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej do 31 sierpnia 2015 r.

Na wniosek Ministra Gospodarki Rada Ministrów 11 sierpnia 2015 r. wydała rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, które zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw pod poz. 1136 i wprowadziło te ograniczenia w okresie od 11 sierpnia 2015 r. od godz. 24:00 do 31 sierpnia 2015 r. do godz. 24:00.

Na wezwanie Prezesa URE T. S.A. (dalej: O.), do której sieci Akademia [...] jest przyłączona, pismem z 10 maja 2016 r. przedstawiła zbiorcze dane wskazujące na stopień niedostosowania się odbiorców, ujętych w Planie wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej obowiązującym w dniach od 10 do 31 sierpnia 2015 r., do wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. Na podstawie powyższych danych zostały wygenerowane informacje wskazujące na stopień niedostosowania się powoda do wprowadzonych w dniach 10-31 sierpnia 2015 r. ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, w odniesieniu do punktu poboru energii elektrycznej zlokalizowanego w K. przy ul. Z..

Powód posiadał zawartą z O. Umowę o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej z 3 grudnia 2014 r. Zgodnie z § 3 ust. 6 tej umowy, w przypadku

wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej powód - jako odbiorca - zobowiązany był ograniczyć pobór mocy zgodnie z „Planem wprowadzenia ograniczeń”.

Informacje o wielkości poboru mocy dotyczące powoda, wynikające z „Planu wprowadzenia ograniczeń”, które obowiązywały go w okresie od 10 do 30 sierpnia 2015 r., zostały mu przekazane przez O. pismem z 15 lipca 2014 r.

W świetle powyższego stanu faktycznego Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że nałożenie na powoda kary pieniężnej znajduje uzasadnienie w treści przepisu art. 56 ust 1 pkt 3a p.e.

Sąd pierwszej instancji wskazał, że powołany przepis odwołuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3 p.e.

Sąd Okręgowy zwrócił przy tym uwagę, że co prawda w przedmiotowej sprawie podstawą do wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej był powołany w komunikacie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., który to przepis faktycznie nie jest sankcjonowany w art. 56 ust pkt 3a p.e., niemniej jednak Sąd pierwszej instancji nie miał wątpliwości, że faktyczną podstawę prawną dla działań operatora podjętych w oparciu o art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., stanowił przepis art. 11d ust. 3 p.e.

Sąd Okręgowy wskazał, że jeśli przyjąć wykładnię, iż sankcji z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie podlegają ograniczenia wprowadzone przez P. na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., to istnienie tych ostatnich regulacji nie miałoby najmniejszego sensu, skoro odbiorcy nie musieliby się do nich dostosowywać, a więc mogliby w stanach zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej nie respektować ograniczeń wprowadzanych przez operatora systemu przesyłowego. Racjonalny ustawodawca nie wprowadza zaś takich regulacji, dla których brak jest rozsądnego uzasadnienia.

Odnosząc się z kolei do wymiaru kary, Sąd Okręgowy wskazał, iż nakładana przez Prezesa URE kara pieniężna jest obligatoryjna, gdyż powołany przepis nie ma charakteru uznaniowego lub warunkowego.

Zdaniem Sądu Okręgowego, istotne znaczenie w niniejszym postępowaniu ma kwestia poinformowania powoda jako odbiorcy, przez O. - operatora systemu dystrybucyjnego - o Planie wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze

energii elektrycznej, który określa dopuszczalne dla odbiorcy wartości poboru mocy w poszczególnych stopniach zasilania. Powód nie zwracał się, przy tym, do O. z wnioskiem o podniesienie poziomu mocy bezpiecznej, nie kwestionował zasadności otrzymania tego planu czy też wielkości dopuszczalnych poziomów poboru mocy w poszczególnych stopniach zasilania, uwzględnionych w Planie wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na omawiany okres.

Za niezasadny Sąd Okręgowy uznał również zarzut odwołania, że w oparciu o przepis art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. ukaranym może być jedynie przedsiębiorca. Sąd pierwszej instancji wskazał, że zgodnie z art. 3 pkt 13 p.e. pod pojęciem odbiorcy należy rozumieć każdego, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, a zatem skoro powód pobierał energię elektryczną na podstawie umowy z przedsiębiorcą energetycznym, to w świetle przywołanego przepisu, był odbiorcą i podlegał reżimowi art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.

Apelację od powyższego wyroku wniósł powód, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił m.in.: błędną wykładnię przepisu art. 56 ust. 3 p.e. poprzez przyjęcie, że dla nałożenia kary nie jest wymagane posiadanie przez odbiorcę statusu przedsiębiorcy, a także naruszenie art. 106 ustawy z 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (t.j. Dz.U. 2012, poz. 572, ze zm.; ustawa obowiązująca w dacie wydania decyzji) w związku z art. 56 ust. 3 p.e. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, iż powód prowadzi działalności gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018, poz. 646, ze zm.).

W toku postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny w (...) powziął wątpliwości co do zakresu zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., w związku z czym postanowieniem z 8 września 2020 r., w trybie art. 390 § 1 k.p.c., przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne:

„1. Czy do odbiorcy niebędącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2017, poz. 2168 t.j.), który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r.

Prawo energetyczne (Dz. U. 2020, poz. 833 t.j.), może mieć zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 3a ustawy Prawo energetyczne?

w razie odpowiedzi pozytywnej:

2. Czy kara pieniężna nakładana na odbiorcę, który nie był przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2017, poz. 2168 t.j.) za delikt administracyjny z art. ust. 1 pkt 3a ustawy Prawo energetyczne powinna być wymierzona granicach wyznaczonych przez art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne?”.

Sąd Apelacyjny, uzasadniając wniosek o podjęcie przez Sąd Najwyższy powyższej uchwały, wskazał, że podstawą prawną zaskarżonej decyzji Prezesa URE był art. 56 ust. 1 pkt 3 a p.e., zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten, kto nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 1d ust. 3 p.e.

Sąd odwoławczy wskazał, że na mocy zaskarżonej decyzji został obciążony odpowiedzialnością za delikt administracyjny z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. podmiot będący publiczną szkołą wyższą, działający pod nazwą Akademia [...] im. (...) w K.. W apelacji zaś zarzucono naruszenie art. 56 ust. 3 p.e. poprzez przyjęcie, że dla nałożenia kary nie jest wymagane posiadanie przez odbiorcę statusu przedsiębiorcy, jak również art. 106 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym (ustawa obowiązująca w chwili wydawania decyzji) w związku z art. 56 ust. 3 p.e. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, iż powód prowadzi działalności gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, podczas gdy powód nie prowadził i nie prowadzi działalności gospodarczej, a ustawa Prawo energetyczne zakłada, że wysokość kary uzależniona jest od przychodu przedsiębiorcy, którym powód nie jest i nigdy nie był.

Według Sądu Apelacyjnego, Akademia [...] im. (...) w K. nie miała statusu przedsiębiorcy pod rządami ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, obowiązującej w czasie trwania przedmiotowego postępowania administracyjnego. Zaś ustalenie, że powód nie był przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (podobnie zresztą jak na gruncie art. 4 ust. 1 aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo

przedsiębiorców), rodzi - w ocenie Sądu Apelacyjnego - istotne wątpliwości w zakresie możliwości zastosowania do powoda art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, istnieją ważne argumenty przemawiające zarówno za możliwością pociągnięcia odbiorcy niebędącego przedsiębiorcą do odpowiedzialności z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., jak również skłaniające do zajęcia stanowiska odmiennego.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., określając zakres podmiotów możliwych do pociągnięcia do odpowiedzialności, posługuje się znamieniem „kto”. Tak określone znamię przemawiałoby za przyjęciem, że odpowiedzialność na podstawie powyższego przepisu może ponieść każdy podmiot, niezależnie od tego czy jest przedsiębiorcą. Gdyby bowiem wolą ustawodawcy było ograniczenie zakresu podmiotowego powyższego deliktu, to z pewnością nie użyłby znamienia „kto”. Poza tym Sąd Apelacyjny przypomniał, że ograniczenia ustanowione na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 p.e. dotyczą odbiorców energii elektrycznej. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 13 p.e., odbiorcą jest każdy, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym. Pojęcie odbiorcy nie jest więc ograniczone do podmiotów mających status przedsiębiorcy. Wniosek ten znajduje zresztą potwierdzenie w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła, które dopuszcza nałożenie ograniczeń choćby na przedszkola czy żłobki. Powód spełnia powyższe warunki definiujące odbiorcę.

Według Sądu odwoławczego, za wskazanym powyżej stanowiskiem przemawia również wykładnia celowościowa. Jeżeli bowiem odmówić zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. do odbiorców niebędących przedsiębiorcami, oznaczałoby to, iż naruszenie ograniczeń nałożonych na tego typu odbiorców nie jest penalizowane, co z kolei byłoby sprzeczne z postulatem racjonalnego ustawodawcy. Poza tym wniosek taki byłby również dyskusyjny w kontekście bezpieczeństwa energetycznego państwa. Ustanowienie ograniczeń w poborze energii bez możliwości penalizowania ich naruszeń godziłoby w interes publiczny i

bezpieczeństwo energetyczne, które przecież są podstawą wprowadzenia rozważanych środków.

Z drugiej jednak strony Sąd Apelacyjny zauważył, że art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie określa kary, która może być nałożona za określonym w nim delikt administracyjny. Przepisem takim jest dopiero art. 56 ust. 3 p.e., który stanowi, że wysokość kary pieniężnej, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1-2, 3a-12, 12b-27, 30a-32 i 34-38 p.e., nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Przepis ten wyraźnie więc określa karę, która może być wymierzona przedsiębiorcy. Przy tym, nie budzi wątpliwości, że chodzi tu o przedsiębiorcę w rozumieniu nieobowiązującej już ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Brak jest jednocześnie przepisu, który przewidywałby wysokość kary pieniężnej możliwej do wymierzenia odbiorcy, który nie jest przedsiębiorcą. Wobec tego art. 56 ust. 3 p.e. zdaje się być przepisem ograniczającym zakres podmiotowy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. jedynie do przedsiębiorców.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że wniosek ten jest zgodny z konstytucyjną zasadą ustawowej określoności kary. Sama ustawa musi w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny definiować wszystkie znamiona czynów zagrożonych karą. Jednocześnie wątpliwe wydaje się stosowanie powyższego przepisu do odbiorcy niebędącego przedsiębiorcą. Przepis ten ma bowiem charakter wyjątkowy i nie powinien być interpretowany rozszerzająco. Stosowanie zaś art. 56 ust. 3 p.e. do odbiorców niebędących przedsiębiorcami, popełniających delikt z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., byłoby nawet nie tyle wykładnią rozszerzającą, co wnioskiem sprzecznym z jednoznacznym brzmieniem tego przepisu. Wniosek ten wydaje się jednak jako co najmniej zastanawiający w kontekście znamienia „kto”, użytego w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Sąd odwoławczy zwrócił przy tym uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, iż przy egzekucji obowiązków określonych w prawie administracyjnym materialnym, za których naruszenie nakładana jest kara administracyjna, bezwzględnie muszą być

zachowane zasady interpretacji i stosowania norm o charakterze restrykcyjnym ukształtowane w dziedzinie prawa karnego, zwłaszcza prymatu wykładni językowej przed innymi rodzajami wykładni.

Sąd drugiej instancji zaznaczył, że kwestia stosowania art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie była analizowana w dotychczasowym orzecznictwie. Co prawda powód w apelacji zaprezentował własne stanowisko, niemniej żadne z powołanych przez niego orzeczeń nie dotyczyło wprost deliktu z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Natomiast w doktrynie stanowisko co do możliwości stosowania art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. do podmiotów niebędących przedsiębiorcami jest rozbieżne. M. Sachajko – bez żadnego uzasadnienia - wskazał, że odpowiedzialność z art. art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. mogą ponieść także osoby fizyczne i prawne niebędące przedsiębiorcami (zob. M. Sachajko w: Z. Muras (red.), M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, komentarz do art. 56, nb. 42). Natomiast W. Pyziół i A. Walaszek-Pyziół wskazali, że mimo użycia przez ustawodawcę w art. 56 ust. 1 *in principio* ogólnej formuły („Karze pieniężnej podlega ten, kto...”) należy przyjąć, iż kara pieniężna może być nałożona wyłącznie na przedsiębiorcę (bez względu na formę prawno-organizacyjną), a także na „kierownika podmiotu gospodarczego”. Karą pieniężną nie mogą być natomiast obciążone osoby fizyczne i osoby prawne nie będące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z 1988 r. o działalności gospodarczej (zob. W. Pyziół, A. Walaszek-Pyziół, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, komentarz do art. 56, nb. 1). Podobne stanowisko zajmuje T. Ogłódek wskazując, że na podstawie art. 56 ust. 1 p.e. kara pieniężna może być wymierzona wyłącznie przedsiębiorcy energetycznemu oraz innemu przedsiębiorcy naruszającemu zasady wynikające z tego artykułu (zob. T. Ogłódek w: M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020, komentarz do art. 56 PE, nb. 5).

Powyższe - w ocenie Sądu Apelacyjnego - dowodzi, że zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. do podmiotu niebędącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (obecnie: art. 4 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców) budzi poważne wątpliwości, przy czym

istnieją silne argumenty przemawiające za każdym z przedstawionych wyżej stanowisk. Jednocześnie wskazał, że odpowiedź na powyższe pytanie ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Jeżeli bowiem uznać, że art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie ma zastosowania do odbiorców niebędących przedsiębiorcami naruszających ograniczenia poboru energii elektrycznej, o których mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 p.e., to oznaczałoby, iż zaskarżona w niniejszej sprawie decyzja Prezesa URE została wydana bez podstawy prawnej. Jeżeli zaś zająć stanowisko przeciwne, otwiera to drogę do analizy pozostałych zarzutów podniesionych w apelacji. W tym kontekście pojawia się kolejne pytanie o podstawę prawną ewentualnego wymiaru karu dla odbiorcy niebędącego przedsiębiorcą.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zagadnienie prawne przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia nie było wcześniej przedmiotem rozważań w orzecznictwie. Natomiast stanowisko zajmowane w tym przedmiocie w piśmiennictwie nie jest jednolite.

Wśród przedstawicieli nauki dominuje pogląd, że zakresem podmiotowym art. 56 p.e. objęci są jedynie przedsiębiorcy i kierownicy przedsiębiorstw energetycznych (zob. m.in. A. Nałęcz, *Kary pieniężne w Prawie energetycznym, Biuletyn URE 2/2005* oraz literatura powołana w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego). Przy tym przyjmuje się, że na tej podstawie kara pieniężna może być nałożona nie tylko na przedsiębiorców energetycznych, lecz także na innych przedsiębiorców naruszających zasady wynikające z powołanego artykułu (zob. m.in. W. Pyzioł, A. Walaszek-Pyzioł, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999 oraz T. Ogłódek w: *Prawo energetyczne. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020).

W piśmiennictwie zaproponowano nawet podział poszczególnych czynów stypizowanych w art. 56 p.e. na te, których sprawcą może być: (i) każdy przedsiębiorca, włączywszy w to przedsiębiorców energetycznych, (ii) tylko przedsiębiorca energetyczny oraz (iii) przedsiębiorcy inni niż przedsiębiorcy energetyczni. Wyjaśniono, że podział ten ma charakter porządkujący, gdyż ułatwia

powiązanie zadań i kompetencji Prezesa URE z konkretnymi grupami podmiotów administrowanych oraz grupą podmiotów regulowanych. W zakresie, w jakim czynny zagrożony karą pieniężną odnoszą się wyłącznie do podmiotów działających na rynku regulowanym, można mówić o wykonywaniu przez Prezesa URE jego funkcji regulacyjnej, zaś w pozostałym zakresie oddziaływanie Prezesa ma charakter typowo administracyjny, zmierzający do sankcjonowania aktów niesubordynacji podmiotów administrowanych (zob. M. Goss, J. Góralski, *Kary pieniężne w ustawie - Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 56, pkt 3.1.).

Przy czym zauważa się, że podmiotem ponoszącym odpowiedzialność za nieposłuszeństwo względem ograniczeń wprowadzonych w związku z sytuacją nadzwyczajną w Krajowym Systemie Energetycznym (art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.) jest każdy przedsiębiorca, który posiada zakontraktowaną moc umowną w wysokości powyżej 300 kW, z wyłączeniem podmiotów wyszczególnionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła (Dz.U. nr 133, poz. 924), jak m.in. szpitale, porty lotnicze i kolejowe, obiekty wojskowe (zob. M. Goss, J. Góralski, *Kary pieniężne w ustawie - Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 56, pkt 7.5.).

Z drugiej jednak strony w literaturze prezentowane są poglądy, że zakres podmiotowy zastosowania art. 56 p.e. jest szerszy i obejmuje również podmioty, które nie mają statusu przedsiębiorcy. Zauważa się, że na podstawie ustawy Prawo energetyczne zakres podmiotowy kar pieniężnych został zróżnicowany. Artykuł 56 p.e. stanowi, że „karze pieniężnej podlega ten, kto...”. Zakres podmiotowy został więc wyznaczony szeroko. Dokonując analizy poszczególnych przesłanek nałożenia kary pieniężnej, należy przyjąć, że kara pieniężna może być zatem nałożona: 1) na przedsiębiorcę (w tym także przedsiębiorcę energetycznego; art. 56 ust. 1 p.e.), 2) na kierownika przedsiębiorstwa energetycznego (art. 56 ust. 5 p.e.) albo 3) na obie ww. grupy adresatów oraz 4) osoby fizyczne i prawne, które nie posiadają statusu przedsiębiorcy, oraz inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.) (zob. Z. Muras (red.), M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, wyd. II, Warszawa 2016).

Wątpliwości Sądu Apelacyjnego w (...), które zmaterializowały się w przedmiotowym pytaniu prawnym, dotyczą dopuszczalności zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. do odbiorcy niebędącego przedsiębiorcą (w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej), który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 p.e., a także - w razie odpowiedzi pozytywnej - granic kary pieniężnej wymierzanej mu przez Prezesa URE. Formułując to pytanie Sąd Apelacyjny oparł się na dwóch założeniach. W pierwszym z nich przyjęto, że Akademia [...] im. (...) w K. nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (obowiązującej w dacie naruszenia przez powoda ograniczenia poboru energii elektrycznej). Natomiast w drugim uznano za prawidłową podstawę prawną nałożenia na powoda kary pieniężnej, wskazaną w zaskarżonej decyzji. Jednakże weryfikacja trafności tych założeń jest poza zakresem rozważań Sądu Najwyższego w przedmiotowej sprawie, który wypowiada się wyłącznie co do zadanego mu pytania prawnego.

Analizując problem wykładni art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w kontekście podmiotowego zakresu jego zastosowania, możliwe są dwa poglądy. Pierwszy z nich zakłada, że treść art. 56 ust. 1 p.e. należy odczytywać każdorazowo w powiązaniu z art. 56 ust. 3 p.e. (regulującym wymiar dopuszczalnej kary za delikty określone w ust. 1 tego artykułu), ewentualnie z art. 56 ust. 5 p.e. (zawierającym szczególne uregulowanie dotyczące odpowiedzialności kierownika przedsiębiorstwa), które to przepisy w istocie doprecyzowują treść art. 56 ust. 1 p.e. w zakresie wymiaru nakładanej kary, a jednocześnie zakresu podmiotowego zastosowania art. 56 ust. 1 p.e. Przepisy te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie i istnieje między nimi ścisła zależność. Dlatego kary pieniężne, o których mowa w art. 56 ust. 1 p.e., mogą być nakładane wyłącznie na podmioty wymienione w art. 56 ust. 3 lub ust. 5 p.e., a więc na przedsiębiorców lub kierowników przedsiębiorstw.

Natomiast drugi pogląd opiera się na założeniu, że obydwa powołane przepisy regulują oddzielne kwestie i nie pozostają ze sobą w takim powiązaniu, którego skutkiem byłaby modyfikacja pierwszego z nich co do zakresu podmiotowego obowiązywania. W art. 56 ust. 1 p.e. ustawodawca określił bowiem

w sposób wyczerpujący czyny zagrożone karami pieniężnymi, które powinny być wymierzane każdemu, kto się ich dopuści („Karze pieniężnej podlega ten, kto”). Natomiast w art. 56 ust. 3 p.e. (w brzmieniu sprzed nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1093, która weszła w życie z dniem 3 lipca 2021 r.) określona została górna granica wysokości kary pieniężnej, o której mowa m.in. w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Przy tym, w tym ostatnim przepisie ustawodawca powiązał tę górną granicę kary z odpowiednią częścią przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (zaś jeżeli przedsiębiorca ten prowadził działalność na podstawie koncesji, to przychód ten nakazał odnieść do działalności koncesjonowanej).

Zasadne jest więc pytanie, czy ustawodawca w ten sposób ograniczył zakres podmiotowy obowiązywania art. 56 ust. 1 pkt. 3a p.e. w odniesieniu do czynu polegającego na niestosowaniu się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 32 pkt 2 lub art. 11d ust. 3 p.e. (a także czynów, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1-2, 3a-12, 12b-27, 30a-32 i 34-38 p.e. - w brzmieniu sprzed nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 20 maja 2021 r.), czy ograniczenia takiego nie wprowadzał, lecz zdecydował się na określenie górnej granicy wysokości kary pieniężnej, o której mowa m.in. w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., wyłącznie w wypadku przedsiębiorców. Natomiast w odniesieniu do pozostałych odbiorców energii elektrycznej górnej granicy wysokości kary pieniężnej nie wprowadził, pozostawiając jej wymiar Prezesowi URE, zgodnie z zasadami określonymi w art. 56 ust. 6 p.e. Zgodnie z tym przepisem, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE powinien uwzględnić stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Motywem takiego różnego potraktowania przedsiębiorców i innych odbiorców energii przez ustawodawcę, mógł być zamiar ograniczenia poziomu kar wymierzanych przedsiębiorcom, z uwagi na osiąganie przez nich często wysokich przychodów, które nie zawsze odpowiadają rzeczywistym możliwościom finansowym (dochodowi).

W uzasadnieniu uchwały 7 sędziów - zasada prawna - z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03 (OSNC 2004 nr 1, poz. 1) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że

dokonując wykładni norm prawnych zasadniczo trzeba opierać się na rezultatach wykładni językowej. Dopiero wtedy, gdy prowadzi ona do niedających się usunąć wątpliwości, należy skorzystać z wykładni systemowej, jeśli natomiast również wykładnia systemowa nie doprowadziła do usunięcia wątpliwości interpretacyjnych, wolno posłużyć się wykładnią funkcjonalną. W szczególności konieczne jest zastosowanie wykładni funkcjonalnej i systemowej, jeżeli wykładnia gramatyczna prowadzi do rezultatu dopuszczającego różną interpretację przepisu (zob. G. Jędrejek, *Wykładnia przepisów prawa cywilnego materialnego i procesowego*, Warszawa 2020, s. 89 i n. oraz powołana tam literatura).

Zdaniem Sądu Najwyższego, wykładnia językowa art. 56 ust. 1 p.e. nie budzi wątpliwości. Ustawodawca stwierdzając, że „Karze pieniężnej podlega ten, kto”, przesądził, iż ukaranym może być każdy, kto dopuścił się któregoś z czynów enumeratywnie wymienionych w tym artykule. Gdyby jego zamiarem było ograniczenie katalogu podmiotów podlegających karze z tego tytułu do przedsiębiorców, powinien zreagować przepis w sposób uwzględniający takie ograniczenie (np. „Karze pieniężnej podlega przedsiębiorca, który”). Również wykładnia językowa art. 56 ust. 3 p.e. (w brzmieniu sprzed nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 20 maja 2021 r.) jest jednoznaczna. Przepis ten dotyczy przedsiębiorców, w odniesieniu do których ustawodawca nie poprzestał na określonych w art. 56 ust. 6 p.e. dyrektywach wymiaru kary, lecz dodatkowo wprowadził ograniczenie w postaci górnej granicy wysokości kary pieniężnej. Tego dodatkowego ograniczenia nie wprowadził w stosunku do innych podmiotów, nie będących przedsiębiorcami, którym wymierzane są kary pieniężne. Wobec przyjęcia takiej wykładni obydwu powołanych przepisów, nie ma podstaw, aby zasadnie twierdzić, że „przepisy te są ze sobą ściśle powiązane funkcjonalnie i istnieje między nimi ścisła zależność”, co prowadziłoby do błędnego przyjęcia, iż przepisy te pozostają ze sobą w takim powiązaniu, którego skutkiem byłaby modyfikacja pierwszego z nich co do zakresu podmiotowego obowiązywania.

W ocenie Sądu Najwyższego, prawidłowości powyższej wykładni gramatycznej obydwu powołanych przepisów nie neguje ich wykładnia funkcjonalna i systemowa. Trzeba bowiem przyjąć, że czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., polegającego na niestosowaniu się do ograniczeń w poborze energii, może

dopuszczyć się każdy jej odbiorca. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 13 p.e., odbiorcą jest każdy, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym. W niniejszej sprawie jest niesporne, że Akademia [...] im. (...) w K. w chwili popełnienia przedmiotowego czynu była odbiorcą. Z ustaleń Sądu Apelacyjnego wynika, że powoda z T. S.A. (O.) łączyła umowa o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej. Przy tym, zgodnie z § 3 ust. 6 tej umowy, w przypadku wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej powód (jako odbiorca) zobowiązany był ograniczyć pobór mocy zgodnie z „Planem wprowadzenia ograniczeń”. Tymczasem powód w dniach 10-12 sierpnia 2015 r. naruszył ten obowiązek.

W sytuacji, gdy naruszającym obowiązek zastosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., może być każdy odbiorca, będący lub nie będący przedsiębiorcą, nieracjonalne byłoby przyjęcie wykładni ograniczającej możliwość karania wyłącznie do odbiorców będących przedsiębiorcami. W takiej sytuacji bezkarności odbiorców nie będących przedsiębiorcami, nie można racjonalnie uzasadnić.

Z przyczyn wcześniej wskazanych, trafności powyższej wykładni nie neguje treść art. 56 ust. 3 p.e. (w brzmieniu sprzed nowelizacji wynikającej z ustawy z dnia 20 maja 2021 r.). Podkreślenia wymaga okoliczność, że przepis ten samodzielnie nie reguluje wysokości kary pieniężnej, jaka może zostać wymierzona przez Prezesa URE podmiotowi, który dopuścił się czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Zasady wymiaru kary zostały bowiem uregulowane w art. 56 ust. 6 p.e., w odniesieniu do wszystkich podlegających tej karze podmiotów. Natomiast powołany przepis określa jedynie górną granicę wysokości kary pieniężnej, o której mowa m.in. w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorców. Oznacza to, że nieuwzględnienie odbiorców nie będących przedsiębiorcami w hipotezie art. 56 ust. 3 p.e. nie pozbawia Prezesa URE możliwości wymierzenia kary wobec takich podmiotów. Jednakże w tym wypadku ustawodawca nie związał Prezesa URE górną granicą kary, pozostawiając mu swobodę określenia jej wysokości w ramach wytycznych określonych w art. 56 ust. 6 p.e.

Rozważenia wymaga jeszcze, czy przyjęta przez Sąd Najwyższy wykładnia nie narusza zasady określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), która w demokratycznym państwie prawnym stanowi jeden z filarów ochrony karnoprawnej i powinna być stosowana także w przypadku odpowiedzialności za delikty administracyjne. Z orzecznictwa ETPC wynika bowiem, że dolegliwe kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców przez organy administracji mają charakter sankcji karnych w rozumieniu przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie z 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) - (por. m.in. wyrok ETPC z 24 września 1997 r. w sprawie 18996/91 Garyfallou A.E.B.E. v. Grecja). Kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają wprawdzie charakteru sankcji karnych, jednak - mając na uwadze orzecznictwo ETPC - przyjmuje się, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej.

Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniono, że materialne elementy czynu uznanego za przestępczy muszą być zdefiniowane w ustawie w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 1994 r., S 1/94, OTK 1994 z. 1, s. 28). Także w piśmiennictwie wskazuje się, że przepisy o charakterze administracyjnokarnym, przewidujące kary pieniężne za określone naruszenia, muszą być stosowane przez organy administracji publicznej w sposób precyzyjny, tj. dokładnie odpowiadający normie prawnej, bez stosowania wykładni rozszerzającej, analogii lub domniemań (zob. Z. Muras (red.), M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016).

W ocenie Sądu Najwyższego przyjęta w uchwale wykładnia nie prowadzi do takich zagrożeń. Ponieważ czyny podlegające karom pieniężnym zostały w art. 56 ust. 1 p.e. enumeratywnie wymienione i precyzyjnie określone, a dyrektywy wymiaru kary w stosunku do wszystkich podmiotów dopuszczających się naruszeń zostały określone w art. 56 ust. 6 p.e. (z dodatkowymi ograniczeniami zawartymi

m.in. w art. 56 ust. 3 p.e.), za niezasadny uznać należałoby zarzut naruszenia wymogu określoności czynu przy wymierzaniu kar pieniężnych w stosunku do podmiotów nieposiadających statusu przedsiębiorcy.

Dlatego Sąd Najwyższy uznał, że dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a ustawy - Prawo energetyczne także na odbiorcę niebędącego przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 oraz art. 11 ust. 7 ustawy - Prawo energetyczne. Wymierzana kara pieniężna jest wówczas limitowana dyrektywami wymiaru kary określonymi w art. 56 ust. 6 ustawy - Prawo energetyczne, przy czym jej maksymalna wysokość nie może przekroczyć 15% przychodu osiągniętego przez ukarany podmiot w poprzednim roku podatkowym.

Wprowadzenie ograniczenia wysokości kary, na zasadzie stosowania art. 56 ust. 3 p.e. w drodze analogii do odbiorców nie będących przedsiębiorcami, jest podyktowane wymogiem równego traktowania podmiotów podlegających karze, które znalazły się w tożsamej sytuacji faktycznej i prawnej. Niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) byłoby bowiem objęcie przedsiębiorców i podmiotów niemających statusu przedsiębiorcy zróżnicowaną ochroną przed nadmiernymi karami pieniężnymi, w sytuacji, gdy obie te grupy są odbiorcami i dopuszczają się tożsamego czynu. Do tej grupy odbiorców będzie miał zastosowanie powołany przepis jedynie w części zawierającej ograniczenie wysokości kary pieniężnej do 15% przychodu odbiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Wysokość tego przychodu będzie wynikała z dokumentów podatkowych poszczególnych podmiotów, które mogą mieć zróżnicowany status prawny i podatkowy.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak na wstępie.