



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 sierpnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

w sprawie z powództwa M.J.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 31 sierpnia 2023 r.

po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego
w W. z 20 lipca 2021 r., VII AGa .../21,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powoda M.J. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia wyroku do dnia zapłaty. [JW]**

UZASADNIENIE

Decyzją z 18 grudnia 2018 r. Nr [...] Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej zamiennie: „Prezes URE”, „pozwany”), na podstawie art. 56 ust. 2 i art. 56 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 11 i art. 11d ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2018, poz. 755 z późn. zm.; dalej: „p.e.”) w zw. z § 5 pkt 1 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 (Dz.U. 2007, nr 133, poz. 924; dalej: „Rozporządzenie”) oraz art. 104 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 p.e., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego orzekł, że M.J. (dalej zamiennie: „powód”) w dniach 10, 11, 12 sierpnia 2015 r., w odniesieniu do obiektu zlokalizowanego w K., ul. [...] naruszył obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikający z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e. i za to działanie na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. wymierzył karę pieniężną w wysokości 17 499 zł (k. 5, XVII AmE 165/19).

Od powyższej decyzji powód złożył odwołanie z 4 stycznia 2019 r., zaskarżając ją w całości, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz umorzenie postępowania, alternatywnie o uchylenie decyzji w całości oraz odstąpienie od wymierzenia kary oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Pozwany Prezes URE w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 7 grudnia 2020 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, XVII AmE 165/19, zmienił częściowo zaskarżoną decyzję w ten sposób, że obniżył wymierzoną karę do kwoty 3342 zł, oddalając odwołanie w pozostałym zakresie i wzajemnie znosząc koszty procesu.

Sąd Okręgowy ustalił, że P. S.A., jako operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego (dalej zamiennie: „P.” lub „O.”) na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. wprowadziły ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej od godz. 10:00 dnia 10 sierpnia 2015 r. oraz jednocześnie 10 sierpnia 2015 r. P., działając na podstawie art. 11c ust. 3 p.e. powiadomiły Ministra Gospodarki i Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o wystąpieniu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, podjętych działaniach i środkach w celu usunięcia tego

zagrożenia i zapobieżenia jego negatywnym skutkom oraz zgłosiły Ministrowi Gospodarki konieczność wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 p.e. Rada Ministrów 11 sierpnia 2015 r. wydała rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, które wprowadziło te ograniczenia w okresie od 11 sierpnia 2015 r. od godz. 24:00 do 31 sierpnia 2015 r. do godz. 24:00.

Sąd Okręgowy ustalił też, że powód jest podmiotem zobowiązanym do stosowania się do wprowadzonych w dniach 10-31 sierpnia 2015 r. ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, bowiem moc umowna w odniesieniu do obiektu powoda określona została w załączniku do umowy dystrybucji energii elektrycznej na poziomie 650 kW w miesiącu sierpniu, a zatem powyżej wskazanej w § 5 pkt 1 Rozporządzenia wielkości 300 kW, a jednocześnie powód nie został wyłączony od konieczności podporządkowania się wprowadzanym ograniczeniom poboru energii na podstawie § 6 ust. 1 Rozporządzenia, toteż powinien zminimalizować pobór energii zgodnie z wytycznymi.

Sąd Okręgowy wskazał, że niepodporządkowanie się przez powoda nakazom ograniczenia poboru energii określonym w komunikatach radiowych należy uznać za naruszenie prawa. Zaistniała zatem przesłanka do nałożenia na powoda przez Prezesa URE – jako organ wymieniony w art. 56 ust. 2 p.e. – kary pieniężnej, która ma charakter obligatoryjny.

Po dokonaniu sprawdzenia wartości maksymalnego poboru mocy przez powoda odnotowanego w dniach 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. Sąd Okręgowy stwierdził, że powód z pewnością dopuścił się naruszenia ograniczeń poboru w dniu 10 sierpnia 2015 r. w ciągu 3 godzin, w trakcie obowiązywania 20 stopnia zasilania, wartość przekroczenia wynosi łącznie 1,1139 MW. Powyższe ustalenia determinowały w ocenie Sądu Okręgowego zmianę decyzji w zakresie kary w związku ze zmniejszonym rozmiarem naruszenia.

Apelację od powyższego wyroku wniosły obie strony, zaskarżając go w częściach w jakich przegrały sprawę.

Powód zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

1. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dokonanie dowolnej, a nie swobodnej oceny

materiału dowodowego, polegającej na bezpodstawnym ustaleniu, że powodowi doręczono plan wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej z 15 lipca 2014 r., podczas gdy w aktach sprawy nie znajduje się dowód doręczenia tego pisma,

2. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w zw. z art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. oraz art. 11d ust. 3 p.e. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że powód podlegał ograniczeniom wynikającym z planu ograniczenia w poborze energii elektrycznej, a zatem podlegał odpowiedzialności za naruszenie tych ograniczeń, podczas gdy z uwagi na brak doręczenia wyżej wskazanego planu powód nie miał świadomości ani wiedzy o ustanowionych limitach tzw. mocy bezpiecznej, z winy operatora systemu dystrybucyjnego (dalej: „OSD”).

Pozwany zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów:

1. prawa materialnego, tj. art. 56 ust. 6 p.e. w zw. z art. 56 ust. 2 p.e. w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. i art. 11d ust. 3 p.e. w zw. z § 5 pkt 1 Rozporządzenia poprzez błędne uznanie, że pomimo podlegania powoda wprowadzonym ograniczeniom w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i doręczenia mu planu ograniczeń, do których powód się nie zastosował, możliwe jest wymierzenie powodowi kary wyłącznie za przekroczenia dopuszczalnego poboru mocy określonego dla 20 stopnia zasilania i uznanie, że wysokość tych przekroczeń w pozostałych stopniach zasilania nie może być w ogóle uwzględniona przy wymiarze kary,

2. prawa materialnego, tj. art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. poprzez jego niezastosowanie do deliktu powoda polegającego na naruszeniu obowiązku stosowania się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej określonych w stopniach zasilania od 12 do 19, co w konsekwencji doprowadziło do wydania błędnego orzeczenia, tj. do zmiany zaskarżonej decyzji w części nakładającej na powoda karę pieniężną, pomimo utrzymania w mocy punktu 1. tej decyzji, stwierdzającego, że powód naruszył w dniach 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikający z art. 11 p.e. i art. 11d ust. 3 p.e.,

3. prawa materialnego, tj. § 8 ust. 1 i 2 Rozporządzenia poprzez błędne uznanie, że Prezes URE wadliwie dokonał ustalenia wartości przekroczeń poboru energii przez powoda w odniesieniu do wartości wynikających z obowiązującego powoda Planu wprowadzania ograniczeń oraz przez przyjęcie przez Sąd I instancji,

że plany wprowadzania ograniczeń powinny podlegać weryfikacji w okresie obowiązywania, podczas gdy treść wspomnianego już § 8 ust. 2 wskazuje, że weryfikacja taka nie jest możliwa poza terminem wskazanym w Rozporządzeniu.

Wyrokiem z 20 lipca 2021 r., VII AGa 159/21 Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że w punkcie pierwszym oddalił odwołanie w całości; w punkcie trzecim zasądził od M.J. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł tytułem kosztów procesu (pkt I); oddalił apelację powoda M.J. (pkt II); zasądził od M.J. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego (pkt III) oraz nakazał ściągnąć od M.J. na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Warszawie kwotę 1000 zł tytułem opłaty od apelacji, od uiszczenia której pozwany był zwolniony (pkt IV) (k. 148, XVII AmE 165/19).

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja powoda okazała się bezzasadna, natomiast apelację pozwanego należało uwzględnić. Sąd Apelacyjny podzielił co do zasady ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I instancji i przyjął je za własne.

Sąd Apelacyjny podzielił w całości zarzuty pozwanego co do błędnego uznania, że pomimo podlegania powoda wprowadzonym ograniczeniom w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i doręczenia mu planu ograniczeń, do których powód się nie zastosował, możliwe jest wymierzenie powodowi kary wyłącznie za przekroczenie dopuszczalnego poboru mocy określonego dla 20 stopnia zasilania i uznanie, że wysokość tych przekroczeń w pozostałych stopniach zasilania nie może być w ogóle uwzględniona przy wymiarze kary.

Sąd Apelacyjny podzielił dokonaną przez Sąd Okręgowy wykładnię art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w zw. z art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. zaznaczając, że wskazane podstawy prawne uzasadniają wprowadzone ograniczenia w poborze energii, a tym samym są tożsame z wprowadzeniem ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej w rozumieniu art. 11d ust. 3 p.e., a co za tym idzie jest to objęte sankcją kary pieniężnej wskazanej w art. 56 ust. 1 pkt 3e p.e. Według Sądu Apelacyjnego, Sąd I instancji prawidłowo zastosował przepisy prawa materialnego, w szczególności art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., art. 11d ust. 3 p.e., art. 56 ust. 1 pkt 3e p.e.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że wszystkie ograniczenia wprowadzane przez operatora systemu przesyłowego w realiach przedmiotowej sprawy podlegały ochronie za pomocą sankcji administracyjnych (ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, o których mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. w zw. z art. 11d ust. 3 p.e. – w treści art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.).

Sąd Apelacyjny wskazał, że pozwany był obowiązany nałożyć na powoda karę pieniężną, bowiem nie zostały spełnione przesłanki z art. 56 ust. 6a p.e. umożliwiające odstępianie od jej wymierzenia. Uwzględniając limit kary określony treścią art. 56 ust. 3 p.e. co do pozwanego wynoszący ponad 7 000 000 zł – Sąd Apelacyjny uznał, że kara w wysokości 17 499 zł jest adekwatna do wysokości przekroczenia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie mogły też zostać uwzględnione zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną ocenę dowodów polegającą na bezpodstawnym ustaleniu, że powodowi doręczono plan wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej z 15 lipca 2014 r., podczas gdy w aktach sprawy nie znajduje się dowód doręczenia tego pisma. Za uznaniem, iż powodowi doręczono plan ograniczeń przemawia zarówno nadanie planu przesyłką poleconą, jak i brak zwrotu tej korespondencji, a żaden przepis nie nakłada na OSD obowiązku doręczania planu ograniczeń za potwierdzeniem odbioru. Poza tym, jak wskazał Sąd Apelacyjny, powód na etapie odwołania od decyzji nie podnosił braku doręczenia mu planu wprowadzania ograniczeń, a podnoszone na etapie apelacji zarzuty nie są wiarygodne – jest to nowa strategia obrony powoda, której nie można zaakceptować w ustalonych okolicznościach sprawy.

Skargą kasacyjną z 19 listopada 2021 r. powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 lipca 2021 r., VII AGa 159/21 w całości. Powód zarzucił naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię, a to art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w zw. z art. 11d ust. 3 p.e., polegającą na przyjęciu, że przepisy te mogą stanowić samodzielną podstawę do nałożenia kary administracyjnej za niedostosowanie się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej w sytuacji, gdy operator systemu elektroenergetycznego wydał jedynie komunikat na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., podczas gdy wykładnia taka ma charakter *contra legem*, rozszerzającą traktując przesłanki odpowiedzialności administracyjnej, co nie jest

dozwolone w przypadku ustalania istnienia obowiązków ustawowych oraz stosowania sankcji wobec obywatela – jednostki.

W oparciu o powyższy zarzut powód wniósł o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie apelacji powoda w całości i uchylenie decyzji Prezesa URE z 18 grudnia 2018 r. nr [...]. Wniósł przy tym o zmianę rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania poprzez zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania przed sądem I instancji oraz postępowania apelacyjnego, według norm przepisanych.

Powód argumentując podstawy skargi kasacyjnej w pierwszej kolejności podniósł, że fakt nadania przez operatora systemu dystrybucyjnego planu ograniczeń w poborze energii elektrycznej do powoda nie został w sprawie udowodniony. Powód bowiem zakwestionował, aby plan ten został mu doręczony, co w jego ocenie powodowało pozostawanie w nieświadomości co do wprowadzonych ograniczeń w stopniach zasilania. Skoro więc nie przedstawiono w sprawie dowodu doręczenia wspomnianego wcześniej planu, to w ocenie powoda, okoliczność ta stanowi trwałą przeszkodę w przypisaniu powodowi odpowiedzialności za dokonane naruszenie.

W dalszej kolejności skarżący wskazał, że o zastosowaniu błędnej wykładni zaskarżonych przepisów, tj. art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w zw. z art. 11d ust. 3 p.e. świadczy dokonana zmiana stanu prawnego. Jak wyjaśnił, ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1093), na podstawie art. 1 pkt 51 lit. a *tiret* drugi, dodano do podstaw prawnych nałożenia kary pieniężnej za niestosowanie się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej, art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Jak zaznaczył, wcześniejsza redakcja tego przepisu nie pozwalała na zastosowanie kar pieniężnych dla naruszającego obowiązek, jeśli ograniczenia w poborze energii elektrycznej zostały wydane na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., a nie art. 11d ust. 3 p.e. Zauważył też, że na tej kanwie, w Sądzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów powstały dwie linie orzecznicze, z których pierwsza stosowała wykładnię rozszerzającą, zakładającą stosowanie pewnego rodzaju analogii między ograniczeniami wprowadzonymi na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. oraz 11d ust. 3 p.e., natomiast druga stosowała wykładnię literalną, odrzucającą możliwość utożsamiania ograniczeń

wprowadzonych na podstawie dwóch różnych przepisów, na potrzeby nałożenia i wyegzekwowania odpowiedzialności administracyjnej wobec podmiotu. W jego ocenie, w świetle dokonanych zmian legislacyjnych, pierwsza z wymienionych wykładni, przyjęta przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, jawi się jako wadliwa.

Zaznaczył, że skoro sam ustawodawca dokonał uzupełnienia redakcji art. 56 ust. 3a p.e., uwzględniając w niej także art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., to przed tą datą nie było możliwe skuteczne wymierzenie kary pieniężnej podmiotowi, który nie dostosował się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej, dokonanych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e.

Prezes URE w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od powoda na swoją rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, według norm przepisanych (k. 24).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

1. Podstawowym zagadnieniem wyłaniającym się na tle niniejszej sprawy jest ustalenie, czy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r.) obejmuje sankcją wyłącznie niedostosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzonych na podstawie art. 11 ust. 7 p.e., czyli rozporządzeniem Rady Ministrów, czy też niedostosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Pojawiające się wątpliwości powstały w związku z konstrukcją art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., który nie zawierał odesłania do art. 11c ust. 2 p.e., a jedynie do art. 11c ust. 3 i art. 11d ust. 3 p.e. Inaczej rzecz ujmując, istotą sprawy jest ustalenie, czy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r.), upoważniał Prezesa URE do nakładania kar pieniężnych za przekroczenie dopuszczalnego poziomu poboru energii elektrycznej wprowadzony przez O..

2. Nie ulega wątpliwości, że wykładnia wskazanych przepisów w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r. pozostawała w orzecznictwie sądów

powszechnych rozbieżna. Zgodnie z linią orzecniczą, na podstawie, której skarżący wywiódł skargę kasacyjną, nie podlega sankcji administracyjnoprawnej, określonej w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., naruszenie obowiązku dostosowania się przez odbiorców energii elektrycznej do ograniczeń w dostarczaniu i poborze tej energii, wprowadzonych przez O. na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., wobec braku wskazania tej podstawy w dyspozycji art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. W oparciu o wskazane założenie wywiedziono również, że wykładnia wskazująca na funkcjonalną zależność pomiędzy art. 11c ust. 2 pkt 2 i art. 11d ust. 3 p.e. ma charakter niedozwolonej wykładni rozszerzającej. W konsekwencji przyjęto także, że przepis przewidujący możliwość nałożenia na podmiot sankcji karnoadministracyjnej wymaga precyzyjnego określenia przez ustawodawcę zasad i przesłanek odpowiedzialności. Przepisy o charakterze karnoadministracyjnym muszą być stosowane w sposób precyzyjny i jednoznaczny (zob. m.in. wyroki Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 4 grudnia 2018 r., XVII AmE 80/17; z 5 listopada 2019 r., XVII AmE 263/17; z 19 listopada 2019 r., XVII AmE 377/17).

3. Przedstawiony powyżej pogląd aktualnie nie znajduje już jednak odzwierciedlenia w kolejnych rozstrzygnięciach sądowych, w których to pojawia się problem sankcjonowania za niestosowanie się do ograniczeń wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. W aktualnym orzecznictwie dominuje stanowisko, że granice przedmiotowe zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r.) są szersze, a uprawnienia przewidziane w przepisie art. 11d ust. 3 p.e. stanowią rozwinięcie uprawnień O. wskazanych w art. 11c ust. 2 p.e. Tym samym art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. uprawnia do nałożenia kary również za niezastosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Zwolennicy tego poglądu wskazują, że przepisy art. 56 ust. 1 pkt 3a w związku z art. 11, art. 11c ust. 3, art. 11d ust. 3 oraz w związku z art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. należy odczytywać łącznie, gdyż dopiero wspólna ich wykładnia pozwala odkodować normy w nich zawarte (zob. m.in. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z 14 grudnia 2020 r., VII AGa 226/19; z 25 marca 2021 r., VII AGa 920/19; z 25 marca 2021 r., VII AGa 825/19; z 29 marca 2021 r., VII AGa 471/19; z 31 marca 2022 r., VII AGa 1011/21). Pogląd ten znalazł już też potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. m.in. wyroki Sądu

Najwyższego: z 5 października 2022 r., I NSKP 2/22; z 1 marca 2023 r., II NSKP 5/23; z 24 maja 2023 r., II NSKP 16/23; postanowienie Sądu Najwyższego z 18 maja 2022 r., I NSK 78/21).

4. Skład Sądu Najwyższego orzekający w niniejszej sprawie, również przychyliła się do tego poglądu, przyjętego w niniejszej sprawie przez sądy obu instancji, zgodnie z którym art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., także w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r., sankcjonuje niedostosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e.

5. Proces interpretacji tekstu prawnego winna rozpoczynać wykładnia językowa, w której podstawową rolę odgrywa stosowanie językowych reguł znaczeniowych. Wykładnia językowa nie może prowadzić jednak do rozstrzygnięcia, które w świetle powszechnie akceptowanych wartości musi być uznane za rażąco niesłuszne, niesprawiedliwe, nieracjonalne lub niweczące *rationem legis* interpretowanego przepisu (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 17 stycznia 2019 r., III UZP 10/18; uchwała Sądu Najwyższego z 22 marca 2007 r., III CZP 8/2007; wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., I CKN 664/9; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 15 czerwca 2011 r., IV SA/Po 387/11; zob. też O. Bogucki, M. Zieliński, *Wykładnia prawa we współczesnym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: red. L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki, *Orzecznictwo sądowe w sprawach karnych. Aspekty europejskie i unijne*, Rajgród-Wilno 2008, s. 83-84).

Orzecznictwo Sądu Najwyższego dopuszcza możliwość posługiwania się wykładnią systemową celem dookreślenia znaczenia, jakie należy nadać poszczególnym jednostkom redakcyjnym przepisów o karach pieniężnych, w sytuacji, gdy ustawodawca tworzy obszerną listę deliktów administracyjnych odnoszących się tylko do niektórych obowiązków administracyjnych przewidzianych w prawie regulacyjnym. Pomimo obowiązującego w postępowaniach odwoławczych od decyzji nakładających kary pieniężne wymogu zapewnienia przedsiębiorcom odpowiedniego standardu ochrony ich praw (zmierzającego do spełnienia standardów funkcjonujących w prawie karnym), Sąd Najwyższy dopuszcza także wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów prawa regulacyjnego odnoszących się do

samemu obowiązkowi administracyjnemu, który sankcjonowany jest karą pieniężną (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15; wyroki Sądu Najwyższego: z 5 października 2022 r., I NSKP 2/22; z 1 grudnia 2022 r., I NSKP 20/21).

6. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy wskazać należy, że zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r., karze pieniężnej podlega ten kto „nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3”. Wprawdzie przepis ten odsyłał w ówczesnym brzmieniu do art. 11, art. 11c ust. 3 oraz art. 11d ust. 3, nie uwzględniając art. 11c ust. 2 pkt 2, co *prima facie* prowadzi do wniosku, iż stosuje się go do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie enumeratywnie wymienionych w nim przepisów, tj. art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3 p.e. Jednak charakterystyczne jest, że użyte w nim było (oraz jest w aktualnym stanie prawnym) sformułowanie identyczne z tym, jakie znajduje się w dyspozycji w art. 11 p.e., gdzie mowa jest o możliwości wprowadzania na terytorium RP „ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej”. Z kolei w art. 11d ust. 3 p.e., przywołanym w treści art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., jest mowa o wprowadzaniu przez operatorów systemu elektroenergetycznego ograniczeń „w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej”, natomiast w art. 11c ust. 3 także przywołanym w treści art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., nakłada się na operatora systemu przesyłowego obowiązek powiadomienia wskazanych w tym przepisie organów o „podjętych działaniach i środkach w celu usunięcia tego zagrożenia i zapobieżenia jego negatywnym skutkom” oraz obowiązek zgłaszania konieczności wprowadzania ograniczeń o których mowa w art. 11 ust. 7 p.e., a zatem na podstawie tego przepisu nie są wprowadzane żadne ograniczenia. Wykładnia językowa 56 ust. 1 pkt 3a p.e. dokonywana łącznie z treścią przywołanych w tym przepisie art. 11, art. 11c ust. 3 i art. 11d ust. 3, nie prowadzi zatem do jednoznacznych wniosków. Dodatkowe wątpliwości powstają, gdy uwzględni się treść art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., który nie został wymieniony w treści art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., a w którym użyte zostało identyczne sformułowanie jak w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., (mowa jest w nim o wprowadzeniu przez operatora systemu przesyłowego „ograniczeń w dostarczaniu i

poborze energii elektrycznej”), a także gdy uwzględni się okoliczność, że ustawodawca nowelizując art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., uzasadnił to potrzebą usunięcia zidentyfikowanej luki w prawie oraz potrzebą doprecyzowania przepisu wywołującego rozbieżności interpretacyjne (zob. Druk Sejmowy nr 808, s. 3).

7. Przy interpretacji art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 3 lipca 2021 r.) konieczne jest zatem sięgnięcie do wykładni funkcjonalnej, systemowej, a także celowościowej, która jest dopuszczalna ze względu na konieczność ochrony założenia racjonalności prawodawcy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 października 2022 r., I NSKP 2/22).

8. Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę zgadza się z rozważaniami zawartymi w wyroku Sądu Najwyższego z 5 października 2022 r. I NSKP 2/22 oraz w orzecnictwie, które koresponduje z przedstawioną w nim argumentacją, w związku z czym nie ma potrzeby ponownego przytaczania wszystkich wskazanych tam wywodów.

9. Dokonując wykładni funkcjonalnej oraz celowościowej art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. i art. 11d ust. 3 p.e., Sąd Najwyższy uznał, iż niezaprzeczalnie intencją ustawodawcy jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa energetycznego w pełnym wymiarze, co znajduje potwierdzenie w definicji pojęcia bezpieczeństwa energetycznego zawartego w art. 3 pkt 16 p.e. Ponadto bezpieczeństwo energetyczne stanowi element sfery bezpieczeństwa podlegającej ochronie na podstawie art. 5 Konstytucji RP, a istotnym instrumentem dla zapewnienia tego bezpieczeństwa jest wprowadzanie przez operatorów systemu przesyłowego ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. Sąd Najwyższy zwrócił też uwagę, na istotną rolę operatorów systemu elektroenergetycznego w ochronie infrastruktury krytycznej, a ochrona tej infrastruktury jest wyrazem odpowiedzialności władzy publicznej za bezpieczeństwo energetyczne. Podejmowanie zaś działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa dostarczania energii elektrycznej (poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i odpowiedniej zdolności przesyłowej w sieci przesyłowej elektroenergetycznej) należy kwalifikować jako podstawowe zadanie operatora systemu przesyłowego, skoro wskazane zostało przez ustawodawcę na pierwszym miejscu wśród wszystkich jego zadań.

Jak zauważył Sąd Najwyższy, niewątpliwie *ratio legis* powołanych przepisów art. 56 ust. 1 pkt 3a, art. 11d ust. 3 oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i zapobieżenie załamaniu Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.

Intencje, które przyświecały ustawodawcy uchwalającemu ustawę Prawo energetyczne, przekonują, że wykładnia ww. przepisów art. 56 ust. 1 pkt 3a (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r.), art. 11d ust. 3 oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., sprowadzająca się do niemożności nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa URE za niedostosowanie się do ograniczeń, wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., jawi się jako pozbawiona racjonalnych podstaw i sprzeczna z wyżej wymienionymi podstawowymi wartościami społecznymi i gospodarczymi państwa oraz celem wskazanej regulacji. Nie da się bowiem pogodzić z postulatem racjonalności ustawodawcy przyjęcie, że odbiorca, który nie dostosował się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, wprowadzonych przez O. na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., byłby w lepszej sytuacji prawnej niż odbiorca, który przekroczył ograniczenia poboru mocy energii, wprowadzone choćby na podstawie art. 11 ust. 7 p.e. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 października 2022 r. I NSKP 2/22).

Należy także podkreślić, że art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. ustanawia kary pieniężne, stanowiące typowe sankcje stosowne w ramach odpowiedzialności administracyjnej, za niestosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. Podstawową funkcją odpowiedzialności administracyjnej, a także stosowanych w ramach niej sankcji, w tym kar pieniężnych, jest natomiast funkcja prewencyjna, polegająca na przeciwdziałaniu naruszeniom przepisów ustawy. Przyjęcie, iż art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r., nie ma zastosowania do nieprzestrzegania wprowadzonych przez O. na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, prowadziłoby do niedopuszczalnego wniosku, iż nieprzestrzeganie ograniczeń, wprowadzonych w trybie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. przez O. w nagłej, kryzysowej sytuacji, w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, nie podlegałoby odpowiedzialności administracyjnej, a wykonanie obowiązku dostosowania się do tego rodzaju ograniczeń wprowadzonych przez O. zostałoby w tym przypadku

pozostawione jedynie dobrej woli zobowiązanego (odbiorcy) i zależałoby wyłącznie od jego poczucia odpowiedzialności za interes społeczny.

10. Dokonując także wykładni systemowej omawianych przepisów Sąd Najwyższy w powołanym wyroku doszedł do przekonania, które podziela Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejsza sprawę, że art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., stanowiący o wprowadzaniu przez O. ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, oraz art. 11d ust. 3 p.e., przewidujący z kolei możliwość wprowadzenia przez operatorów systemu elektroenergetycznego ograniczeń w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, pozostają ze sobą w funkcjonalnym związku. Przepisy art. 11d p.e., w tym art. 11d ust. 3 p.e., wskazują środki i sposoby działania przez operatora systemu przesyłowego, stanowiąc w istocie rozwinięcie generalnych dyrektyw postępowania przewidzianych w art. 11c ust. 2 p.e. (odpowiednio art. 11c ust. 2 pkt 1 w związku z art. 11d ust. 1 p.e. oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 w związku z art. 11d ust. 3 p.e.). Na mocy art. 11d ust. 3 p.e. (traktującego dosłownie o wprowadzaniu ograniczeń „w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii”) wprowadzane są w istocie ograniczenia „w dostarczaniu i poborze energii” w rozumieniu art. 11c ust. 2 pkt 2 i art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Porównanie treści art. 11c ust. 2 pkt 2 i art. 11d ust. 3 oraz art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 20 maja 2021 r.) prowadzi bowiem do wniosku, że „ograniczenia świadczenia usług przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej” objęte są zakresem pojęcia „ograniczeń w jej dostarczaniu i poborze”. Mechanizmy wprowadzania obu rodzajów ograniczeń są ze sobą ściśle związane. Ograniczenie wprowadzone na podstawie art. 11d ust. 3 p.e. jest albo wykonaniem polecenia O. przez operatora systemu dystrybucyjnego, albo samodzielną decyzją operatora świadczącego usługi dystrybucji energii elektrycznej w zakresie niezbędnym do usunięcia zagrożenia. Operator systemu dystrybucyjnego na podstawie art. 11d ust. 3 p.e., w oparciu o decyzję O. wydaną na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., musi wprowadzić ograniczenia w usłudze przesyłania i dystrybucji. Taki mechanizm wskazuje wyraźnie, że ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej generalnie wymuszają potrzebę wprowadzenia ograniczeń w świadczeniu usług przesyłania i dystrybucji tej energii. Z kolei ograniczenia w świadczeniu usług przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej siłą rzeczy mają

wpływ na proces dostarczania i pobór energii, przy czym niewątpliwie dostarczanie i pobór energii stanowi sposób jej przesyłania. Niedostosowanie się przez odbiorcę do ograniczeń w poborze skutkuje zatem pobieraniem przez niego z sieci energii elektrycznej w ilości większej niż wynikające z planu ograniczeń. Niedostosowanie się przez odbiorcę do ograniczeń dostarczenia i poboru energii wymusza w konsekwencji zwiększoną generację energii elektrycznej w celu zbilansowania systemu, co uniemożliwia planowe zmniejszenie obciążenia sieci elektroenergetycznych.

11. W konsekwencji zasadnym jest uznanie, iż ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii, wskazane w art. 11d ust. 3 p.e., zawierają również ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii, ujęte w art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., pochłaniając je niejako i stanowiąc ich realizację. Oznacza to, że znamię deliktu z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w postaci naruszenia ograniczeń ustanowionych na podstawie art. 11d ust. 3 p.e., zawiera w sobie również naruszenie ograniczeń ustanowionych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 5 października 2022 r., I NSKP 2/22).

12. Powyższe potwierdził także Sąd Najwyższy w wyrokach z 1 marca 2023 r., II NSKP 5/23 oraz z 24 maja 2023 r., II NSKP 16/23, wskazując, że wykładnia taka nie ma przy tym charakteru rozszerzającego i nie prowadzi do przyjęcia szerszej odpowiedzialności niż wynikającą z treści art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., uwzględnia zaś znaczenia pojęć występujących w ustawie Prawo energetyczne, które ta ustawa precyzyjnie definiuje, a także pozostaje w zgodzie z przepisami Konstytucji RP, dyrektywą 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotyczącej działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz.U. UE L 2006, nr 33, str. 22), a także ogólnymi założeniami ustawy Prawo energetyczne, realizując obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w kraju, ale także bezpieczeństwa i pomyślnego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Jak ponadto zauważył Sąd Najwyższy w postanowieniu z 18 maja 2022 r., I NSK 78/21, brak sankcji za niestosowanie się przez odbiorców do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w

okresie występowania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej mógłby uniemożliwić osiągnięcie tych celów.

13. Kierując się zatem wykładnią funkcjonalną, systemową i celowościową, Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę uznaje, że art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. (w brzmieniu obowiązującym do lipca 2021 r.) może stanowić podstawę nałożenia kary pieniężnej na odbiorcę, który nie wypełnił obowiązku dostosowania się do ograniczeń poboru mocy energii, także w przypadku, gdy ograniczenia te zostały ustanowione przez O. na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. W konsekwencji podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia prawa materialnego (art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w zw. z art. 11d ust. 3 p.e.), nie zasługiwał na uwzględnienie.

14. Bez znaczenia dla rozpoznania skargi kasacyjnej pozostaje przy tym podnoszona przez skarżącego w uzasadnieniu tej skargi okoliczność niedoręczenia powodowi planu ograniczeń poboru mocy. Powód okoliczność tę przywołał na poparcie zasadności zarzutu naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. w zw. z art. 11d ust. 3 p.e., wskazując, iż z ustalonego stanu faktycznego jednoznacznie wynika, że powód nie został powiadomiony o planie ograniczeń w poborze energii elektrycznej za okres, w którym doszło do naruszenia obowiązku ustawowego, zatem nie było podstaw do przypisania powodowi odpowiedzialności za to naruszenie, a w konsekwencji nałożenia na powoda kary administracyjnej w trybie ustawy prawo energetyczne. Powód powołując się na tę okoliczność, nie wskazał żadnego przepisu, do naruszania którego miałyby dojść, a zatem nie sformułował odrębnego zarzutu, a jedyną treścią przywoływanej okoliczności jest kwestionowanie poczynionych przez Sąd Apelacyjny w tym zakresie ustaleń faktycznych. Podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być jednak zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów (art. 398³ § 3 k.p.c.).

15. Z powyższych względów, na podstawie 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną.

16. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1, 1¹ i 3 oraz art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. 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).

[MKS]