



Sygn. akt II NSKP 4/23

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 stycznia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Adam Redzik

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa U. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 12 stycznia 2023 r.

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 listopada 2020 r., sygn. akt VII AGa 562/19:

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz U. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 13 marca 2012 r. (znak [...], ze zm.) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”) udzielił przedsiębiorcy U. sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej: „powód”) koncesji na obrót paliwami ciekłymi. W związku z przywozem i sprzedażą paliw płynnych powód posiada status podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy (dalej: „NCW”) w rozumieniu art. 2 pkt 25 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 403, dalej: „ustawa o biokomponentach”).

W 2013 r. powód nabył od W. sp. z o.o. 2,65 ton estru stanowiącego samoistne paliwo (B100), który następnie powód zbył na rzecz spółki T. sp. z o.o. SKA. Powód w 2013 r. importował, a następnie wprowadził do obrotu na terenie kraju olej napędowy niezawierający dodatku biokomponentów w ilości 20,6 ton. Łączna ilość paliwa sprzedanego przez powodową spółkę w 2013 r. wyniosła 23,25 ton, z czego ponad 10% stanowiły biopaliwa ciekłe.

W dniu 13 lutego 2014 r. powód przedstawił Prezesowi URE Sprawozdanie podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy za rok 2013. Ze sprawozdania tego wynikało, że w 2013 r. w ramach realizacji powyższego celu powód dokonał sprzedaży lub zbycia w innej formie paliwa ciekłego – 20,60 ton oleju napędowego, mogącego zawierać do 7% objętościowo biokomponentu (estru metylowego) oraz 2,65 ton estru stanowiącego samoistne paliwo. Zadeklarowana przez powoda wysokość zrealizowanego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, względnie zużytych przez przedsiębiorcę na potrzeby własne, miała wynieść 10,16%, według wartości opałowej.

Pismem z 11 sierpnia 2014 r. Prezes URE wezwał powoda do przedstawienia informacji i dokumentów dotyczących prowadzenia przez powoda działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, które zostały przez powoda sprzedane lub zbyte w innej formie na terytorium RP lub zużyte na potrzeby własne w 2013 r. W ocenie Prezesa URE zaliczeniu na poczet realizacji NCW podlegała partia paliw ciekłych i biopaliw, będąca przedmiotem pierwszej

sprzedaży. Zdaniem Prezesa URE pierwszej sprzedaży przez przedsiębiorcę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w 2013 r. podlegało jedynie ok. 20,6 ton oleju napędowego niezawierającego dodatku biokomponentu. W związku z powyższym Prezes URE uznał, że osiągnięty przez powoda w 2013 r. udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w powyższej ogólnej ilości paliwa ciekłego – oleju napędowego sprzedanego lub zbytego w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej wyniósł 0%. Tymczasem NCW na rok 2013 ustalono w wysokości 7,10%. Wobec powyższego Prezes URE wszczął postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej.

Decyzją z 3 listopada 2016 r. nr [...]1, 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 o biokomponentach oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy – U. sp. z o.o. z siedzibą w W., Prezes URE orzekł, że:

1. powód naruszył art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach, w ten sposób, iż nie zapewnił w 2013 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. za działania opisane w pkt 1 wymierzył powodowi karę pieniężną w wysokości 2265 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł powód, zaskarżając ją w całości. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 11 marca 2019 r. (XVII AmE 84/17) uchylił zaskarżoną decyzję i zasądził od Prezesa URE na rzecz powoda kwotę 837 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Zdaniem sądu I instancji okoliczności sprawy nie pozwalały na przyjęcie, że biokomponenty nabyte przez powoda służyły innemu przedsiębiorcy (przede wszystkim zbywcy – W. sp. z o.o. w W.) spełnieniu jego obowiązku

realizacji NCW. Sąd wskazał, że Prezes URE oparł się w tej kwestii jedynie na hipotezie, która nie została poparta żadnymi dowodami. Co więcej, według niego, nie można wywieść w drodze wykładni systemowej, językowej ani celowościowej przepisów ustawy o biokomponentach, że tylko pierwotne nabycie biokomponentów może stanowić zrealizowanie obowiązku.

Apelację od powyższego wyroku wniósł Prezes URE, zaskarżając go w całości. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 24 listopada 2020 r. (VII AGa 562/19) oddalił apelację oraz zasądził od Prezesa URE na rzecz powoda 540 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym. Sąd odwoławczy uznał, że definicja NCW zawarta w przepisie art. 2 pkt 24 ustawy o biokomponentach przesądza, że wielokrotna sprzedaż lub zbywanie w innej formie tej samej partii biokomponentów przez kolejnych przedsiębiorców nie stanowi realizacji celu tej ustawy, a tym samym wykonanie obowiązku realizacji NCW przez każdego z kolejnych nabywców. Celem omawianej regulacji nie jest tylko obrót określoną ilością biokomponentów, ale również realne zużycie określonej ilości paliw odnawialnych.

Sąd Apelacyjny w Warszawie odrzucił interpretację, która zakładała, że jedynie pierwotne nabycie biokomponentów może stanowić o zrealizowaniu obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach. Jego zdaniem, pierwotny nabywca może być pośrednikiem w obrocie biokomponentami i oprócz nabycia biokomponentów w ilości realizującej jego osobisty obowiązek wynikający z realizacji NCW na poziomie minimalnym, nabywa taką ilość biokomponentów, że pozostaje nadwyżka. Następnie dokonuje on zbycia nadwyżki na rzecz innego przedsiębiorcy, również zobowiązanego do realizacji NCW. Tym sposobem każdy z tych przedsiębiorców mógłby zaliczyć do realizacji swojego obowiązku odpowiednią część biokomponentów, będących przedmiotem obrotu. Sąd Apelacyjny w Warszawie przyznał również rację sądowi I instancji, że Prezes URE nie wykazał, iż powód nie zrealizował NCW. Prezes URE dysponował oświadczeniem W. sp. z o.o., udzielonym 28 kwietnia 2016 r., że samoistne paliwo B100 w ilości 3000 m³ będące przedmiotem sprzedaży przez tę spółkę na rzecz powoda, potwierdzonej fakturą VAT nr [...] z 31 grudnia 2013 r.,

nie zostało uwzględnione przez W. sp. z o.o. w realizacji NCW. Produkt ten został zakupiony w celu realizacji NCW przez powoda. Prezes URE nie zaprzeczył tej okoliczności i nie przedstawił również żadnych dowodów, z których wynikałyby odmienne wnioski.

Pismem z 19 kwietnia 2021 r. Prezes URE wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie – w której zaskarżył go w całości. Prezes URE zarzucił wyrokowi naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 2 ust. 1 pkt 25 i art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach (w brzmieniu obowiązującym w 2013 r.), przez ich błędną wykładnię i uznanie, że z treści tych przepisów nie wynika, aby podmiot realizujący NCW, tj. przedsiębiorca w rozumieniu ówczesnie 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej po raz pierwszy, której przyjęcie – w ocenie Prezesa URE – prowadziłoby 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 ustawy o biokomponentach (w brzmieniu obowiązującym w 2013 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 obowiązkowi – nie zrealizował w 2013 r. NCW, a w konsekwencji podlegał karze pieniężnej w wysokości wymierzonej przez Prezesa URE – zgodnie z powyższymi przepisami ustawy o biokomponentach.

Prezes URE wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Apelacyjny;
2. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wywołanego wniesieniem niniejszej skargi.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Prezes URE podniósł, 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. Podmiotem realizującym NCW nie będzie tymczasem podmiot kupujący paliwo ciekłe na terenie kraju od wytwórcy albo importera tego paliwa. Do podstawy ustalenia ogólnej ilości paliw, zdaniem Prezesa URE, należy wziąć paliwa będące przedmiotem importu, nabycia wewnątrzwspólnotowego lub wytworzonego przez podmiot obowiązany do realizacji NCW. Tylko te sposoby wprowadzenia paliw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej winny być uwzględniane przy ustalaniu ogólnej ilości paliw podlegającej obowiązkowi. Powyższe dowodzi, że katalog ustalania podstawy wymiaru jest zamknięty. Paliwo będące przedmiotem dalszego obrotu na terenie kraju nie może być natomiast uwzględniane przy obliczaniu zakresu wykonania NCW.

Zdaniem Prezesa URE, interpretacja ta odpowiada założeniom dyrektyw unijnych, tj. Dyrektywy 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych oraz Dyrektywy 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 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. Biorąc pod uwagę ich założenia i cele, należy przyjąć, że ujęcie poszczególnych komponentów służących do obliczenia poziomu krajowych celów w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych za dany rok

rozliczeniowy następuje jednokrotnie na danym etapie dostarczenia towarów energetycznych, m.in. sektorowi transportowemu.

Biorąc pod uwagę to, że samoistne paliwo ciekłe, które powód zaliczył na poczet realizacji NCW w 2013 r. było uprzednio przedmiotem co najmniej jednej transakcji sprzedaży, Prezes URE uznał za niedopuszczalne zaliczenie go przez powoda do realizacji NCW. Jego zdaniem, nieistotne było to, czy paliwo zostało już uprzednio zaliczane do realizacji NCW przez inny podmiot.

Odpowiedź na powyższą skargę kasacyjną Prezesa URE złożył powód. W piśmie z 14 czerwca 2021 r. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej – z uwagi na jej bezzasadność oraz o zasądzenie od Prezesa URE na rzecz powoda kosztów procesu – w tym kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie kasacyjne według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest niezasadna i w związku z tym nie zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 398³ § 1 k.p.c., skargę kasacyjną strona może oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Prezes URE oparł skargę kasacyjną na pierwszej ze wskazanych podstaw zarzucając, po pierwsze, błędną wykładnię przepisów art. 2 ust. 1 pkt 25 oraz art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach (w brzmieniu obowiązującym w 2013 r.) i uznanie, że z treści tych przepisów nie wynika, aby podmiot realizujący NCW miał obowiązek wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego biokomponentów lub innych paliw odnawialnych – a więc by wprowadzał je na obszar Rzeczypospolitej Polskiej po raz pierwszy. Prezes URE zaskarżył również nieprawidłowe zastosowanie przez Sąd Apelacyjny w Warszawie przepisu art. 33 ust. 1 pkt 5 w zw. z ust. 5 oraz w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach (w brzmieniu obowiązującym w 2013 r.) i przyjęcie, że nie istniały powody do obciążenia powoda karą pieniężną.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach (w brzmieniu obowiązującym w 2013 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. Zgodnie z obowiązującą wówczas definicją, podmiotem realizującym NCW był 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 sprzedawał lub zbywał je w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywał na potrzeby własne. W przypadku, gdy podmiot ten 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, podlegał karze pieniężnej (art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy o biokomponentach).

Na wstępie należy zaznaczyć, że w niniejszej sprawie żadna ze stron nie kwestionowała tego, że powód był podmiotem zobowiązanym do realizacji NCW. Problematiczne było natomiast to, czy jako podmiot realizujący NCW w 2013 r. powód spełnił ten obowiązek. Istota sporu sprowadza się do ustalenia czy zbycie paliwa – nabytego od podmiotu, na którym również ciąży wskazany obowiązek – może odpowiadać dyspozycji przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach. Kluczowa była zatem odpowiedź na pytanie, czy za podmiot realizujący NCW w znaczeniu art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o biokomponentach, zgodnie z prawem (art. 23 ust. 1 ustawy), może zostać uznany podmiot kupujący paliwo ciekłe na terenie RP od wytwórcy albo importera tego paliwa, czy też przeciwnie: znaczenie ma pierwszy element ogniwa obrotu paliwem, a w tym przypadku podmiotem realizującym NCW będzie jedynie np. importer lub wytwórca paliwa dokonujący sprzedaży na terytorium RP?

Brzmienie art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach wskazuje na funkcjonalną zależność pomiędzy tym przepisem a art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o biokomponentach, zawierającym definicję podmiotu realizującego NCW. Przy czym

niewątpliwie zależności tego rodzaju należy dopatrywać się jedynie przy określaniu zakresu podmiotowego ustawowego obowiązku określonego w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach, nie zaś przy ustalaniu granic przedmiotowych (treści) tego obowiązku, który wynika wyłącznie z tego ostatniego przepisu. Wskazuje na to wyraźnie sposób redakcji art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach. Należy bowiem zwrócić uwagę, że w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach mowa jest o odpowiednim udziale biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, które zostały przez dany podmiot realizujący NCW w konkretnym roku sprzedane lub zbyte w innej formie, nie zaś w ogólnej ilości paliw, które zostały przez tego przedsiębiorcę wytworzone, zaimportowane lub nabyte w ramach nabycia wewnątrzwspólnotowego (a zatem wprowadzone do obrotu na rynek krajowy).

Biorąc zatem pod uwagę literalne brzmienie przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach, należy stwierdzić, że nie wynika z niego zakaz zaliczania paliwa zakupionego od innego podmiotu, na którym również ciążył obowiązek realizowania NCW, w sytuacji, gdy zbywca nie zaliczył danej ilości na poczet własnego obowiązku realizacji NCW. Obowiązek ten spoczywa na przedsiębiorcy wykonującym 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. W definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o biokomponentach (w brzmieniu obowiązującym w 2013 r.) nie zastrzeżono, że obowiązek ten nie zostaje spełniony w przypadku importu lub nabycia od innego krajowego przedsiębiorcy, również zobowiązanego na gruncie art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach. Definicja ta nie wprowadza warunku, który realizację ustawowego obowiązku ograniczałby jedynie do pierwotnego nabycia biokomponentów. Przyjęcie odmiennej wykładni w zakresie powyższych norm stanowiłoby przejaw interpretacji rozszerzającej na niekorzyść zobowiązanego podmiotu, która nie wynika z reguł wykładni literalnej.

Wywiedzione przez Prezesa URE w skardze kasacyjnej rozumienie przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach nie znajduje również wsparcia w wykładni celowościowej. Jak wynika z definicji NCW zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 24 ustawy

o biokomponentach, celem który zakłada ustawodawca, jest osiągnięcie minimalnego udziału innych paliw odnawialnych i biokomponentów zawartych w paliwach stosowanych we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym, liczony według wartości opałowej. Innymi słowy, jest nim realne zużycie w transporcie określonej ilości paliw odnawialnych. Cel ten jest zrealizowany również w takiej sytuacji, gdy pierwotny nabywca (pośrednik) w obrocie biokomponentami – po spełnieniu własnego obowiązku realizacji NCW – dokonuje zbycia nadwyżki na rzecz innego podmiotu, który może tę pozostałą część zaliczyć do realizacji swojego obowiązku.

Słuszność zarzutom postawionym przez Prezesa URE należałoby przyznać wyłącznie wtedy, gdyby w niniejszej sprawie rzeczywiście doszło do sytuacji, w której zarówno importer (tj. W. sp. z o.o.), jak i powód zaliczyli ten sam wolumen paliwa dwukrotnie do podstawy realizacji NCW na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Taki zabieg bez wątpienia stałby w sprzeczności z *ratio legis* regulacji zawartych w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, jak i wspomnianych przez Prezesa URE dyrektyw unijnych, wdrażanych do polskiego porządku prawnego na gruncie powyższej ustawy. Utrudniałby on (w pewnych okolicznościach – nawet uniemożliwiał) zapewnienie minimalnej proporcji biopaliw i innych paliw odnawialnych na rynkach krajowych, a w konsekwencji zredukowanie emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych na terenie UE w sektorze transportu, jak również nie prowadziłby do skutecznego zmniejszenia zależności od importowanej energii, co wpłynęłoby negatywnie na bezpieczeństwo energetyczne oraz rozwój sektora biopaliw. Na tle powyższych regulacji obowiązków realizacji postawionych w nich celów został odniesiony do ogólnej ilości biopaliw na rynku krajowym – niezależnie od tego, kto jest ich pierwotnym wytwórcą, importerem lub nabywcą. Z całą pewnością niedopuszczalne jest wielokrotne zaliczenie tego samego wolumenu paliwa na realizację NCW, jednakże nie jest zabronione dzielenie pomiędzy przedsiębiorców ewentualnej nadwyżki – pod warunkiem niezależnego od tego spełnienia przez każdego z nich obowiązku, o którym mowa w przepisie art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach. Gdyby celem ustawodawcy było ograniczenie prawa przekazywania nadwyżek pomiędzy

poszczególnymi przedsiębiorcami, powinien to zastrzec w sposób kategoryczny w treści art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach. Z powyższych względów błędne jest przeświadczenie Prezesa URE, że „ogólna ilość paliw” dotyczy jedynie paliwa sprzedawanego, zbywanego w innej formie lub zużywanego na potrzeby własne przed podmiot, który paliwo wytworzył na terytorium RP lub importował lub sprowadził wewnątrzwspólnotowo na terytorium RP.

Słusznie wskazał przy tym Prezes URE, że ustawa o biokomponentach od wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2007 r. wdraża w zakresie swojej regulacji Dyrektywę 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz.Urz. UE L 123 z 17 maja 2003 r., str. 42; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 31, str. 188) oraz Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej Dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., str. 16, ze zm.). Główne założenia tych dyrektyw dotyczą kwestii: zwiększenia użycia biopaliw w transporcie i sprzyjania rozwojowi rynku odnawialnych źródeł energii, a także ustanowienia krajowych mechanizmów prawnych umożliwiających przyjęcie procentowego udziału odnawialnej zawartości biopaliw na rynku paliw transportowych. Dyrektywa 2009/28/WE zakłada jednocześnie obowiązkowy cel przewidujący 20-procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w Unii Europejskiej do 2020 r. i obowiązkowy minimalny cel przewidujący 10-procentowy udział biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie (por. pkt 17 i art. 3).

Przyjęta przez Sądy obu instancji koncepcja wykładni art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach (w brzmieniu obowiązującym w 2013 r.) nie stoi w sprzeczności z założeniami ww. dyrektyw. Zaprezentowany w zaskarżonym wyroku kierunek interpretacyjny – według którego przy ocenie realizacji obowiązku określonego w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach nie ma doniosłego znaczenia, czy biokomponenty i inne paliwa odnawialne, o których mowa w tym przepisie, zostały wytworzone, zaimportowane lub nabyte w ramach transakcji wewnątrzwspólnotowych (tj. wprowadzone do obrotu po raz pierwszy) przez

przedsiębiorcę mającego status podmiotu realizującego NCW – w dalszym bowiem ciągu pozwala na realizację ogólnej idei prawa unijnego zmierzającej do zwiększenia użycia biopaliw na rynku transportowym.

Biorąc powyższe pod uwagę, rację należy przyznać sądom pierwszej i drugiej instancji, które przyjęły, że dopuszczalna jest sytuacja, w której pierwotny nabywca jest jedynie pośrednikiem w obrocie biokomponentami i oprócz nabycia biokomponentów w ilości, która realizuje jego osobisty obowiązek (wynikający z NCW na poziomie minimalnym), nabywa taką ilość biokomponentów ponad jego minimalny obowiązek, że dokonuje zbycia tej nadwyżki na rzecz innego przedsiębiorcy – także zobowiązanego do realizacji NCW.

Pogląd ten jest przyjmowany w orzecznictwie. W analogiczny sposób wypowiedział się w tej kwestii Sąd Apelacyjny w Warszawie m.in. w wyroku z 3 lipca 2019 r. (VII AGa 2154/18), w którym uznał, że realizacja obowiązku wynikającego z przepisu art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach nie może polegać na nabyciu odpowiedniej ilości biokomponentów w stosunku do całkowitej ilości sprzedawanego paliwa od przedsiębiorcy jedynie w przypadku, gdy ten sam wolumen biokomponentów zaliczył on do realizacji własnego NCW. W niniejszej sprawie sytuacja taka nie ma miejsca, bowiem W. sp. z o.o., od której powód nabył określoną ilość paliwa, nie wykorzystwała sprzedanej powodowi nadwyżki do realizacji NCW.

Należy ponadto zauważyć, że podmiot wnoszący skargę kasacyjną, stawiając zarzuty naruszenia prawa materialnego, pominął istotne kwestie wynikające z zebranego w sprawie materiału dowodowego. Na żadnym etapie postępowania nie kwestionowano bowiem prawdziwości oświadczenia złożonego przez W. sp. z o.o., zgodnie z którym spółka ta sprzedała powodowi wyprodukowany biokomponent w celu realizacji przez niego NCW. To na Prezesie URE, jako stronie wysuwającej przeciwne twierdzenia, ciążył obowiązek wykazania, że dany wolumen paliwa został wielokrotnie wykorzystany do realizacji NCW. Pozwany Prezes URE nie spełnił tego obowiązku. Nie może on zostać zastąpiony przez stawianie zarzutów obrazy prawa materialnego, opierającej się na dowolnej wykładni przepisów dotyczących obowiązku realizacji NCW.

Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy o biokomponentach, trzeba zauważyć, że przepis ten zalicza się, co prawda, do regulacji administracyjnoprawnych, jednakże stosując go należy uwzględnić również ogólne zasady prawa karnego (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 października 2013 r., VI ACa 420/13). Przepisy dające podstawę do wymierzenia przez sąd kary pieniężnej mają bowiem charakter represyjny, a wobec takich – ze względów gwarancyjnych – nie jest dopuszczalne stosowanie wykładni rozszerzającej ani analogii na niekorzyść przedsiębiorcy będącego adresatem wywiedzionej z nich normy prawnej. Co za tym idzie – niedopuszczalne jest wymierzanie kary za zachowania, które nie odpowiadają znamionom deliktu administracyjnego – w tym przypadku związanego z niezapewnieniem minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw sprzedawanych lub zbytych w innej formie przez zobowiązany podmiot lub zużytych przez niego na potrzeby własne. Skoro, jak wykazano powyżej, żaden z przepisów ustawy o biokomponentach nie wyłącza możliwości nabywania paliwa od innego krajowego podmiotu, w tym zobowiązanego do realizacji NCW, jak również z postępowania dowodowego prowadzonego w sprawie nie wynika, że dany wolumen paliwa został wielokrotnie zaliczony do realizacji tego celu – niedopuszczalne jest przyjęcie, że istniały podstawy do wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy o biokomponentach.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie § 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 (Dz.U. 2018 poz. 265).