



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak (sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

w sprawie z powództwa W. Spółki Akcyjnej z siedzibą w B.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o nałożenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 13 września 2023 r.
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z 20 grudnia 2021 r., sygn. VII AGa 611/21

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od W. Spółki Akcyjnej z siedzibą w B. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 31 grudnia 2018 r., sygn. [...] Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej również: „Prezes URE” oraz „organ”) stwierdził, że W. (dalej: „Przedsiębiorca oraz skarżący”), w roku 2013 nie wywiązał się z określonego w art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997

r. – Prawo energetyczne, zwanej dalej: „p.e.” (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.), obowiązku uzyskania oraz przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia, o którym mowa w art. 9e ust. 1 lub w art. 9o ust. 1 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2016 r.), wydanego dla energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zlokalizowanych w wyłącznej strefie ekonomicznej lub uiszczenia opłaty zastępczej, w terminie określonym w art. 9a ust. 5 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.), obliczonej w sposób określony w art. 9a ust. 2 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.). W punkcie 2, za ww. zachowanie wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w kwocie 344 677,56 zł.

Od decyzji Prezesa URE Przedsiębiorca złożył odwołanie, zaskarżając powyższe rozstrzygnięcie w całości.

Wyrokiem z 19 kwietnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie oraz zasądził od Przedsiębiorcy na rzecz Prezesa URE kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. W uzasadnieniu powyższego orzeczenia sąd I instancji podniósł m.in., że w sprawie bezsporne było, że Przedsiębiorca posiadał w roku 2013 status przedsiębiorstwa energetycznego, które na podstawie przyznanej koncesji zajmowało się obrotem i sprzedażą energii elektrycznej odbiorcom końcowym, przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Konsekwencją powyższego statusu było m.in. to, że Przedsiębiorca obowiązany był wypełniać obowiązek wynikający z art. 9a p.e. oraz z rozporządzeń wykonawczych.

Zdaniem Sądu Okręgowego Przedsiębiorca w roku 2013 nie wypełnił obowiązku określonego w art. 9a ust. 1 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 3 kwietnia 2015 r.). Nie uzyskał i nie przedstawił Prezesowi URE do umorzenia świadectw pochodzenia na 891,665 MWh, względnie uiszczenia opłaty zastępczej odpowiadającej temu wolumenowi i wynoszącej 265 136,58 zł (891,665 MWh x 297,35 zł/MWh). Wskazując na powyższe, sąd podniósł, że w roku 2013 Przedsiębiorca dostarczył do odbiorców końcowych energię elektryczną w ilości 7 430,540 MWh. Był on zatem zobowiązany do uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia, o którym mowa w art. 9e ust. 1 lub art. 9a ust. 1 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2016 r.). Sąd I instancji podkreślił, że jeżeli Przedsiębiorca sam nie jest odbiorcą końcowym w rozumieniu art. 3 pkt 3a p.e., ale odsprzedaże nabytą energię odbiorcom końcowym, w tym również bez jakiegokolwiek zysku, to nie zwalnia go to z obowiązku wynikającego z art. 9a ust. 1 p.e.

Dalej sąd podniósł, że Przedsiębiorca do dnia 31 marca 2014 r. nie przedstawił Prezesowi URE do umorzenia tzw. świadectw pochodzenia. Co więcej, nie figurował on również w wykazie podmiotów, które uiściły opłatę zastępczą za rok 2013 prowadzonym przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Na tej podstawie Sąd Okręgowy uznał, że Prezes URE słusznie przyjął, że Przedsiębiorca w roku 2013 nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 9a ust. 1 p.e., a zatem, że słuszne było wymierzenie mu kary pieniężnej w wysokości 344 677,56 zł.

Sąd uznał również, że nieuprawnione było twierdzenie Przedsiębiorcy, że nie dokonywał w roku 2013 odsprzedaży energii elektrycznej, ponieważ z dniem 16 grudnia 2015 r. cofnięta została mu koncesja. Sąd wskazał, że w roku 2013 koncesja Przedsiębiorcy obowiązywała, a zatem ciążyły na nim również obowiązki związane z prowadzeniem działalności polegającej na obrocie energią elektryczną. Posiadając ważną koncesję, Przedsiębiorca dokonywał sprzedaży energii elektrycznej na rzecz odbiorców końcowych. Z kolei podnoszony przez Przedsiębiorcę sposób rozliczeń z najemcami, zdaniem Sądu Okręgowego (podzielającego w tym zakresie stanowisko Prezesa URE) nie stanowił refakturowania. Działalność taka powinna bowiem wynikać wprost z umów zawartych przez Przedsiębiorcę z najemcami, zaś cena energii elektrycznej odpowiadać cenie wystawionej Przedsiębiorcy przez sprzedawcę. Tym samym Przedsiębiorca nie mógł doliczać najemcom żadnej marży ani innych dodatkowych opłat.

Sąd I instancji wskazał, że w sprawie ustalono, że kwota brakującej opłaty zastępczej do realizacji przedmiotowego obowiązku wynosiła 265 136,58 zł. W związku z powyższym, uwzględniając dyspozycję art. 56 ust. 2a pkt 1 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2016 r.), minimalna wysokość kary w niniejszym przypadku wynosiła 344 677,56 zł. Ponieważ Przedsiębiorca nie przekazał Prezesowi URE informacji o wysokości przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego w ostatnim roku, w którym prowadził tą działalność, twierdząc, że dokonuje wyłącznie odsprzedaży energii elektrycznej po kosztach zakupu (co nie zostało potwierdzone przez Prezesa URE), organ oceniając aktualną sytuację finansową przedsiębiorcy wziął pod uwagę informacje znajdujące się w przesłanym przez Przedsiębiorcę rachunku zysków i strat za rok 2017. Z niego to wynikało, że w roku 2017 Przedsiębiorca osiągnął przychody netto ze sprzedaży w wysokości 53 970 436,80 zł oraz osiągnął zysk netto w kwocie 17 964 396,53 zł. Na 31 grudnia 2017 r. Przedsiębiorca posiadał aktywa trwałe w wysokości 178 429 567,61 zł i aktywa obrotowe w wysokości 41 906 664,68 zł. W związku z powyższym stwierdzić należało, że wymierzona kara, w kwocie 344 677,56 zł, nie wpłynie na płynność finansową powoda, gdyż stanowi ona

zaledwie 0,64% przychodu osiągniętego przez niego w roku 2017, co stanowi dla powoda jedynie nieznaczną dolegliwość.

Zdaniem Sądu Okręgowego, sposób wyliczenia kary w minimalnej wysokości przez Prezesa URE zapewnia dostateczną jej dolegliwość i zapobiega bezkarności przedsiębiorcy energetycznego naruszającego porządek prawny.

Apelację od wyroku złożył Przedsiębiorca zaskarżając wyrok w całości. Wyrokiem z 20 grudnia 2021 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację.

Sąd Apelacyjny nie podzielił zarzutu Przedsiębiorcy, zgodnie z którym art. 9a w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 1a p.e. nie powinien znaleźć zastosowania w stosunku do niego, gdyż nie był on „przedsiębiorstwem energetycznym” w rozumieniu tego przepisu. W tej mierze sąd II instancji podniósł, że „przedsiębiorstwem energetycznym”, o którym była mowa w art. 9a ust. 1 p.e., było zarówno przedsiębiorstwo, które zajmowało się wytwarzaniem energii elektrycznej, jak również przedsiębiorstwo zajmujące się obrotem energią elektryczną, jeżeli sprzedawało energię elektryczną na rzecz odbiorców końcowych (którzy nie byli dużymi odbiorcami przemysłowymi), tj. odbiorców zużywających tę energię na potrzeby własne. A *contrario* obowiązek z powyższego przepisu nie dotyczył jedynie przedsiębiorstw energetycznych sprzedających energię elektryczną podmiotom innym niż te, które zużywają ją na własne potrzeby.

W oparciu o powyższe Sąd Apelacyjny uznał, że Przedsiębiorca spełniał przesłanki wskazane w p.e. W dacie stwierdzonego uchybienia Przedsiębiorca posiadał koncesję, której przedmiotem była „działalność gospodarcza w zakresie obrotu energią elektryczną”. Niewątpliwie określenie przedmiotu koncesji Przedsiębiorcy mieściło się więc w definicji czynności charakteryzujących przedsiębiorcę energetycznego w rozumieniu p.e.

W dalszej części sąd II instancji podniósł, że w toku postępowaniu wykazano, że Przedsiębiorca dostarczał energię elektryczną odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium RP, którzy kupowali energię na użytek własny. Posiadał i realizował w tym zakresie stosowne umowy z odbiorcami końcowymi – najemcami. Co więcej w przedstawionych przez Przedsiębiorcę umowach nie zawarto postanowień o możliwym refakturowaniu usługi dostarczania energii elektrycznej, za dostarczenie której wystawiał na rzecz najemców faktury za odrębne świadczenia – dostarczenie energii elektrycznej, których wartość w roku 2013 nie odpowiadała cenom, po jakich sam dokonywał zakupu energii. W tym też roku dostarczył odbiorcom końcowym energię elektryczną w niebagatelnej ilości 7 430 540 MWh, co również przemawiało za przyjęciem, iż prowadził obrót w tym zakresie.

W ocenie Sądu Apelacyjnego powyższe ustalenia były wystarczające dla uznania, że Przedsiębiorca był adresatem obowiązku wynikającego z art. 9a p.e., zwłaszcza że, jak wskazano wyżej, w postępowaniu regulacyjnym przy podejmowaniu decyzji bada się stan faktyczny i prawny na datę jej wydania.

W zakresie powyższych ustaleń sąd II instancji nie dopatrył się naruszenia art. 233 k.p.c. Z treści zarzutów apelacji, jej uzasadnienia, a także wyjaśnień złożonych w postępowaniu administracyjnym nie wynikało, aby Przedsiębiorca kwestionował okoliczności dostarczania swoim najemcom energii elektrycznej, uprzednio zakupionej, wystawiania na ich rzecz faktur, włącznie z przyjęciem na fakturach innych cen niż te, po których dokonał kupna energii w 2013 r.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny uznał, że Prezes URE prawidłowo ustalił, że Przedsiębiorca był zobowiązany za rok 2013 do uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa pochodzenia, o którym była mowa w art. 9e ust. 1 lub w art. 9o ust. 1 p.e. lub uiszczenia opłaty zastępczej, którego to obowiązku nie dopełnił i obciążenia go stosowną karą pieniężną.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie złożył Przedsiębiorca, zaskarżonemu orzeczeniu zarzucając na podstawie art. 398³ § 1 k.p.c. rażące naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 56 ust. 3 p.e. poprzez jego błędną wykładnię w niniejszej sprawie i przyjęcie, że w sytuacji kiedy powód/przedsiębiorca nie osiągnął w poprzednim roku podatkowym przychodu z działalności koncesjonowanej, organ/Sąd może ustalić wysokość kary odwołując się do pierwszej części tego przepisu, czego konsekwencją było wymierzenie powodowi kary pieniężnej w sposób niezgodny z ustawą,

2. art. 56 ust. 6a p.e. polegające na jego niezastosowaniu przez organ/sąd, pomimo że stopień szkodliwości czynu powoda był znikomy, a Spółka zaprzestała naruszania prawa,

3. art. 65 k.c. w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 p.e. polegające na jego błędnym zastosowaniu i przyjęciu, że postanowienia umów zawartych pomiędzy powodem a najemcami nie dawały podstaw do refakturowania opłat za zużytą energię elektryczną oraz nie pozwalały na sposób rozliczeń wskazanych przez powoda, a w konsekwencji na przyjęciu, że powód dostarczał najemcom prąd w ramach posiadanej koncesji, zapominając

jednocześnie o tym, że umowa na dostawę energii elektrycznej musi spełniać określone prawem minimum.

Wskazując na powyższe Przedsiębiorca wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w całości i przekazanie sprawy sądowi II instancji do ponownego rozpatrzenia.

W odpowiedzi na złożoną skargę kasacyjną Prezes URE wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się bezpodstawna. Sąd Najwyższy w pełni aprobuje tok wykładni przepisów p.e. przyjęty początkowo przez Prezesa URE, a następnie przez sąd I oraz II instancji.

Odnosząc się szczegółowo do zarzutów przedstawionych przez przedsiębiorcę Sąd Najwyższy wyjaśnia co następuje:

I. Niezasadny okazał się zarzut naruszenia art. 56 ust. 3 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 lipca 2021 r.). Niewątpliwie rację ma skarżący, iż literalne brzmienie ww. przepisu uniemożliwiało Prezesowi URE wymierzenie kary za naruszenia, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1-2, 3a-12, 12b-27, 30a-32 i 34-38 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 lipca 2021 r.) związanej z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, przedsiębiorcom nieosiągającym w roku poprzedzającym wydanie decyzji przychodów z tej działalności. Dość oczywista wada legislacyjna została przez ustawodawcę naprawiona w późniejszym czasie.

Wykładnia art. 56 ust. 3 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 lipca 2021 r.) uniemożliwia zaaprobowanie twierdzeń skarżącego co do naruszenia ww. przepisu p.e. Nie można zaakceptować stanowiska sprowadzającego się do tego, że podmiot w wyniku utraty koncesji faktycznie polepsza swoją sytuację prawną, bowiem zostaje *de facto* zwolniony z odpowiedzialności za naruszenie obowiązków w czasie, gdy ta koncesja mu przysługiwała. Wykładnia art. 56 ust. 3 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 lipca 2021 r.) nie może prowadzić do podważenia celu regulacji w tym zakresie. Przepis art. 56 ust. 2a p.e. określał minimalną wysokość kary, powiązaną ze stopniem naruszenia obowiązku (tzn. wysokością opłaty zastępczej), zaś jej maksymalną wysokość art. 56 ust. 3 p.e., wiążący ją z przychodem przedsiębiorcy w poprzednim roku podatkowym. Racjonalna wykładnia przepisu nakazuje przyjąć, że przepis wprowadzający algorytm obliczania kary maksymalnej nie narusza przepisu określającego minimalną wysokość kary (art. 56 ust. 2a p.e.). Zatem w nietypowej

sytuacji, gdy nie da się obliczyć kary maksymalnej albo gdy w wyniku utraty koncesji kara taka musiałaby być ustalona na 0 zł organ winien nałożyć karę minimalną, nie zaś – jak tego domaga się powód – odstąpić w ogóle od nałożenia kary.

Z tych również względów brak prowadzenia przez skarżącego, w momencie wydania decyzji Prezesa URE działalności w zakresie obrotu energią elektryczną nie ma znaczenia dla jego odpowiedzialności za czyn popełniony przed zakończeniem takiej działalności.

II. Bezpodstawny okazał się zarzut naruszenia art. 56 ust. 6a p.e. Przepis ten umożliwia Prezesowi URE odstąpienie od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Konstrukcja ww. przepisu w jednoznaczny sposób wskazuje, że na jego podstawie Prezes URE posiada w powyższym zakresie uprawnienie o dyskrejonalnym charakterze. Te zaś może zostać zrealizowane wyłącznie w sytuacji łącznego wystąpienia w sprawie dwóch okoliczności. Po pierwsze znikomej szkodliwości czynu. Po drugie zaprzestania naruszenia prawa przez podmiot lub realizacji przez niego danego obowiązku. Jak wynika z uzasadnienia decyzji Prezesa URE, organ ten w szczegółowy sposób wyjaśnił, iż postępowanie przedsiębiorcy wyklucza uznanie jej za działalność społecznie znikomą (*vide* s. 6 i 7 decyzji). Brak ten *per se* wyklucza możliwość zastosowania przez Prezesa URE art. 56 ust. 6a p.e. Dalej, w sprawie skarżący nie zaprzestał naruszenia prawa, gdyż nie rozliczył się z najemcami z ewentualnej nadpłaty wynikającej z „refakturowania”. Przeciwnie, złożył wniosek o cofnięcie koncesji z uwagi na trwałe zaprzestanie prowadzenia działalności objętej koncesją. W wyniku tego, w ocenie Sądu Najwyższego, w sprawie nie wystąpiła również druga z przesłanek warunkujących zastosowanie art. 56 ust. 6a p.e. Z tych również względów zarzut naruszenia ww. przepisu, poprzez brak zastosowania go przez Prezesa URE jest całkowicie pozbawiony podstaw.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy zwraca uwagę, że z uwagi na sygnalizowane wyżej sformułowanie art. 56 ust. 6a p.e. ewentualny zarzut naruszenia tego przepisu mógłby dotyczyć przede wszystkim sytuacji jego błędnego zastosowania. A zatem sytuacji, gdy pomimo braku wystąpienia okoliczności warunkujących jego zastosowanie został on powołany. Przepis ten – co podniesiono wcześniej – jest adresowany do Prezesa URE. Z tych też względów sądy powszechne rozpoznające odwołania od rozstrzygnięć wydanych przez ten organ winny weryfikować ewentualne zarzuty w jego zastosowaniu pod kątem legalności działań podjętych na jego podstawie przez organ, a zatem analogicznie jak dokonują tego sądy administracyjnego w ramach sądowoadministracyjnej kontroli działalności organów administracji publicznej.

III. Odnosząc się do ostatniego zarzutu – naruszenia art. 65 k.c., w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 p.e., Sąd Najwyższy uznał, iż jest on chybiony. Przede wszystkim przedstawiona przez skarżącego argumentacja w tym zakresie odnosi się do rozważań sądu II instancji prowadzonych niezależnie – w uzupełnieniu – od podstawowych ustaleń (który skarżący w skardze kasacyjnej nie kwestionuje). W ocenie Sądu Najwyższego brak spełnienia wymogów określonych przez art. 5 ust. 1 i 2 p.e. nie może stanowić dowodu, iż umowy zawierane przez skarżącego nie były umowami o dostarczanie energii elektrycznej. Skarżący jest podmiotem profesjonalnym, od którego należy wymagać zwiększonej staranności w tym również w omawianym zakresie, szczególnie mając na uwadze ich szczególny charakter (działalności koncesjonowanej). Tym samym również ewentualne umowy jakie zawierał bezwzględnie powinny być sporządzone w sposób wyczerpujący. Innymi słowy, ich treść w jednoznaczny sposób powinna wykluczyć dopuszczalność uznania ich za umowy o dostarczanie energii elektrycznej. Z tych też względów braki w tym zakresie obciążają skarżącego, pośrednio dowodząc o braku dochowania szczególnej staranności, przy czym zdaniem Sądu Najwyższego ocena tej kwestii – jak zasadnie uznały sądy I oraz II instancji, pozostaje irrelevantna dla przedmiotowej sprawy.

IV. Uzupełniając, na marginesie należy również nadmienić, że przytoczona przez skarżącego uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 23 marca 1999 r., III CZP 59/98 (OSNC 1999, nr 7-8, poz. 124) została podjęta w związku z zupełnie innym zagadnieniem, czego wyrazem jest jej sentencja, zgodnie z którą: „sąd drugiej instancji może zmienić ustalenia faktyczne stanowiące podstawę wydania wyroku sądu pierwszej instancji bez przeprowadzenia postępowania dowodowego uzasadniającego odmienne ustalenia, chyba że szczególne okoliczności wymagają ponowienia lub uzupełnienia tego postępowania”. Tym samym również brak jest podstaw do twierdzeń, aby sposób wyrokowania sądu II instancji w jakikolwiek sposób mógł – w zakresie objętym ww. uchwałą – prowadzić do naruszenia przepisów prawa procesowego.

O kosztach postępowania kasacyjnego, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 265 ze zm.).

Z tych też względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[SOP]

[ms]