



Sygn. akt II NSKP 5/23

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Żmij (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Elżbieta Karska

w sprawie z powództwa N. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w D.
(poprzednio N. spółki akcyjnej w D. oraz N. spółki z ograniczoną
odpowiedzialnością spółki komandytowej w D.)

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym

w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 marca 2023 r.

skargi kasacyjnej powoda

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 14 grudnia 2020 r., sygn. akt: VII AGa 226/19,

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od N. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w D. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 14 grudnia 2020 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie z powództwa N. spółki akcyjnej w D. (poprzednio N. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa w D.) przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki o wymierzenie kary pieniężnej na skutek apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 31 grudnia 2018 r. sygn. akt XVII AmE 46/17 (pkt I) zmienił zaskarżony wyrok w punktach pierwszym i drugim w ten sposób, że oddalił odwołanie w całości oraz w punkcie trzecim w ten sposób, że zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, a także (pkt II) orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny wskazał, że Prezes URE decyzją z 29 grudnia 2016 r., 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. 2012, poz. 1059 ze zm., dalej: „p.e.”) w zw. 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 dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła (Dz.U. 2007, nr 133, poz. 924) oraz na podstawie art. 104 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 p.e., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu w dniu 24 czerwca 2016 r. w sprawie wymierzenia kary pieniężnej N. sp. z o.o. sp.k. w D. za niedostosowanie do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzonych w dniach 10-31 sierpnia 2015 r., orzekł, że N. sp. z o.o. sp.k. w D. w dniach 10-12 sierpnia 2015 r. naruszyła obowiązek w zakresie dostosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikający z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e. i za to działanie, wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 80 660 zł.

Wyrokiem z 31 grudnia 2018 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zmienił decyzję Prezesa URE z 29 grudnia 2016 r. w ten sposób, że przyjął, iż przedsiębiorca naruszył obowiązek opisany w decyzji w dniu 12 sierpnia 2015 r. i obniżył nałożoną na N. S.A. w D. karę pieniężną do wysokości 10 646,28 zł.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że przedsiębiorcę wiązała z P. S.A. kompleksowa umowa sprzedaży energii elektrycznej i świadczenia usługi dystrybucji dla odbiorców grupy taryfowej A, B i C2x. Odbiorca – N. S.A., w sierpniu 2015 r. miała ustaloną moc bezpieczną na wartość 1000 kW. W dniu 10 sierpnia 2015 r. P. S.A. w związku z obniżeniem dostępnych rezerw zdolności wytwórczych poniżej niezbędnych wielkości spowodowanych wyjątkowo wysokimi temperaturami i niskimi stanami wód w zbiornikach wodnych i rzekach, stwierdziły wystąpienie zagrożeń bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w rozumieniu postanowień art. 3 pkt 16d p.e. i wprowadziły od godz. 10.00 ograniczenie w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. P. S.A. w tym samym dniu powiadomiły Ministra Gospodarki o wystąpieniu zagrożenia, podjętych działaniach oraz zgłosiły konieczność wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 p.e.

W dniu 10 sierpnia 2015 r. P. S.A. powiadomił powoda o wprowadzonych ograniczeniach w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i konieczności dostosowania się do nich. Zawiadomienia nastąpiły mailowo oraz telefonicznie.

W dniu 11 sierpnia 2015 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, wprowadzając ograniczenia w okresie od dnia 11 sierpnia 2015 r. od godz. 24:00 do dnia 31 sierpnia 2015 r. o godz. 24:00.

Ograniczenia w poborze energii miały obowiązywać w następujących okresach: 10 sierpnia 2015 r. od godz. 10:00 do godz. 22:00 – 20 stopień zasilania, 11 sierpnia 2015 r. od godz. 10:00 do godz. 13:00 – 19 stopień zasilania, 11 sierpnia 2015 r. od godz. 13:00 do godz. 15:00 – 17 stopień zasilania, 11 sierpnia 2015 r. od godz. 15:00 do godz. 17:00 – 15 stopień zasilania, 12 sierpnia 2015 r. od godz. 10:00 do godz. 13:00 – 16 stopień zasilania.

Zarząd powoda w dniach 10-12 sierpnia 2015 r. nie podjął decyzji o ograniczeniu poboru energii. Przekroczenie dopuszczalnego poboru mocy przez Przedsiębiorcę wyniosło: 10 sierpnia 2015 r. – 16,399760 (MW w godzinie), 11 sierpnia 2015 r. – 6,9383900 (MW w godzinie), 12 sierpnia 2015 r. – 3,5487600 (MW w godzinie).

Od 13 sierpnia 2015 r. powód przestrzegał ograniczeń w poborze mocy. Przedsiębiorca wystąpił o zwiększenie wartości mocy bezpiecznej, dostosował także swoje przedsiębiorstwo do ograniczeń w przyszłości.

Sąd Okręgowy jako zasadne uznał wywody powoda, twierdzącego, że brak było podstaw do nałożenia na niego kary pieniężnej za niedostosowanie się do ograniczeń w poborze energii za dni 10 i 11 sierpnia 2015 r. W ocenie Sądu przepisy prawa energetycznego nie dawały podstaw do uznania, że czyn przedsiębiorcy stanowi podstawę do przypisania mu popełnienia deliktu administracyjnego, a co najwyżej odpowiedzialności kontraktowej, co musiałoby mieć podstawę w umowie między operatorem a powodem. Zdaniem Sądu, aby można było przypisać powodowi naruszenie art. 11d ust. 3 p.e., musiałby on stanowić podstawę wprowadzenia ograniczeń w odbiorze energii. Tymczasem P. S.A. wprowadziły ograniczenia na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Na tę podstawę wprowadzenia ograniczeń wskazał także Prezes URE w uzasadnieniu decyzji. Tymczasem, jak wskazał Sąd Okręgowy, przepis ten nie stanowi podstawy ukarania w oparciu o art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. W ocenie Sądu pierwszej instancji przepis art. 11 ust. 3 p.e. nie stanowi samoistnej podstawy do wprowadzenia ograniczeń, odsyłając w tym zakresie do trybu wprowadzenia ograniczeń określonego w art. 11 ust. 7 p.e. Jeżeli ograniczenie w dniach 10 i 11 sierpnia 2012 r. wprowadzone zostało na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., a niedostosowanie się do tej normy nie jest penalizowane, to nie można obecnie wywieść odpowiedzialności deliktowej przedsiębiorcy z art. 11d ust. 3 p.e. Sąd zmienił skarżoną decyzję w ten sposób, że ustalił iż naruszenie miało miejsce jedynie w dniu 12 sierpnia 2015 r., a wymierzona kara została zmniejszona odpowiednio do wartości przekroczonych w dniu 12 sierpnia 2015 r. Sąd Okręgowy wskazał, że niewątpliwie przedsiębiorca swoim zachowaniem naruszył ograniczenia w dostawie i poborze energii elektrycznej wprowadzone przez Radę Ministrów na podstawie rozporządzenie z dnia 11 sierpnia 2015 r., określone w art. 11 ust. 7 p.e., a zachowanie to jest penalizowane na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 11 p.e.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł pozwany. W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych,

które Sąd Apelacyjny podzielił i uznał za własne, jednakże SOKiK jego zdaniem dokonał wadliwej wykładni przepisów prawa materialnego, co doprowadziło go do nieprawidłowego wniosku, że niedostosowanie się powoda do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii w dniach 10 i 11 sierpnia 2015 r. nie jest sankcjonowane karą pieniężną.

Sąd Apelacyjny wskazał, że powód nie dostosował się do ograniczeń w dniach 10-12 sierpnia 2015 r., zaś w myśl art. 56 ust. 3a p.e. 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. 11d ust. 3 p.e. Literalna wykładnia art. 11d ust. 3 p.e. zdaniem Sądu drugiej instancji prowadzi do wniosku, że operator systemu przesyłowego jakim jest P. S.A. w przypadku stwierdzenia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej miał prawo do wprowadzenia ograniczenia w świadczonych usługach. Podmiot, który do takiego ograniczenia nie dostosował się, na mocy art. 56 ust. 3a p.e. podlega karze pieniężnej. Jak wskazał dalej Sąd Apelacyjny, do analogicznego wniosku prowadzi także wykładnia funkcjonalna. Sąd drugiej instancji wskazał, że art. 11d ust. 1 i 3 p.e. dostarczają operatorowi systemu przesyłowego instrumenty reagowania na wypadek sytuacji przewidzianych w art. 11c ust. 2 p.e. W świetle art. 11 d ust. 3 p.e. operator systemu przesyłowego dysponuje kompetencją do czasowego ograniczenia zakresu wykonywania umów przesyłowych poprzez ograniczenie dostarczania energii elektrycznej. Jego działania wymuszają z kolei dokonanie analogicznych działań przez operatorów systemów dystrybucyjnych. W konsekwencji na odbiorcach końcowych spoczywa obowiązek współpracy i wykonania ogłoszonych ograniczeń. Ograniczenia wskazane w art. 11d ust. 3 p.e. zawierają również te wskazane w art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., absorbując je niejako i stanowiąc ich realizację. Porównanie treści art. 11 d ust. 3 i art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. prowadzi w ocenie Sądu Apelacyjnego do wniosku, że ograniczenia świadczenia usług przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej zostały zakwalifikowane jako rodzaj ograniczeń w jej dostarczaniu i poborze. Sąd Apelacyjny zgodził się z pozwanym, że wykładnia językowa norm sankcjonowanych i sankcjonujących pozwala na uznanie, że wszystkie: ograniczenia wprowadzane przez operatora systemu przesyłowego w dniach

10-11 sierpnia 2015 r. podlegały ochronie za pomocą sankcji administracyjnych (polecenia operatorskie, o których mowa w art. 11c ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11d ust. 1 – w treści art. 56 ust. 1 pkt 19 p.e.; natomiast ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, o których mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 11d ust. 3 – w treści art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. Sąd II instancji skonstatował, że pozwany był obowiązany nałożyć na powoda karę pieniężną, jak również nie zostały spełnione przesłanki z art. 56 ust. 6a p.e. umożliwiające odstąpienie od jej wymierzenia. W ocenie Sądu wysokość kary znajdowała oparcie w przepisach prawa, uwzględniała przesłanki określone w art. 56 ust. 6 p.e. i spełniała konstytucyjny wymóg proporcjonalności, a także jej cele – represyjny, edukacyjny i prewencyjny.

Powód skargą kasacyjną z 15 kwietnia 2021 r. zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 grudnia 2020 r. w całości, zarzucając naruszenie:

1. art. 11, art. 11c ust. 2 pkt 2, art. 11d ust. 3 p.e. w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., poprzez ich błędne zastosowanie polegające na uznaniu, że powód naruszył obowiązek stosowania się do ograniczeń Operatora Systemu Przesyłowego (OSP) w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w dniach 10 i 11 sierpnia 2015 r., co podlega karze pieniężnej; podczas gdy ograniczenia OSP w dniach 10 i 11 sierpnia 2015 r. zostały wprowadzone na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., a art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie przewiduje możliwości nałożenia kary pieniężnej w przypadku naruszenia ograniczeń wprowadzonych na tej podstawie, zaś art. 11d ust. 3 p.e. nie stanowi samodzielnej podstawy do wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej;
2. art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., poprzez jego błędne zastosowanie polegające na nałożeniu kary pieniężnej na powoda za przekroczenia przez wprowadzonych ograniczeń w poborze energii elektrycznej, które miały miejsce w dniu 10 i 11 sierpnia 2015 r.; podczas gdy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie przewiduje możliwości nałożenia kary pieniężnej w przypadku ograniczeń wprowadzonych – tak jak w niniejszej sprawie – na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., podstawę taką mógłby stanowi przepis art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., nieuwzględniony wszakże w treści art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., a zastosowanie

wykładni rozszerzającej art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. uznać należy za niedopuszczalne;

3. art. 56 ust. 6 p.e. – poprzez jego błędne zastosowanie i wykładnię, polegające na uznaniu, że w sprawie zachodzi znaczny stopień szkodliwości czynu, który wyraża się w bezpośrednim wpływie powoda na bezpieczeństwo Krajowego Systemu Elektroenergetycznego; brak należytego uwzględnienia okoliczności łagodzących, dotychczasowego zachowania powoda i stopnia naruszenia przepisów ustawy, a w rezultacie niesłuszne nałożenie na powoda nieadekwatnej kary pieniężnej: jak również błędne uznanie, że stopień szkodliwości czynu powoda winien być rozpatrywany przy uwzględnieniu okoliczności niedostosowania się znacznej liczby innych odbiorców do wprowadzonych ograniczeń, podczas gdy okoliczności niniejszej sprawy w żadnym wypadku nie przemawiają za uznaniem, iż działanie powoda mogło się wiązać z zagrożeniem bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej w całym kraju, stopień szkodliwości czynu w istocie nie był znaczny, a powód w krótkim czasie dostosował proces produkcyjny do wprowadzonych ograniczeń, co uzasadnia umorzenie postępowania w sprawie, względnie odstąpienie od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e.

W oparciu o powyższe zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez zmianę zaskarżonej decyzji Prezesa URE i umorzenie postępowania przed Prezesem URE względnie zmianę zaskarżonej decyzji Prezesa URE i odstąpienie od nałożenia na powoda kary, względnie zmianę zaskarżonej decyzji Prezesa URE. poprzez przyjęcie, że powód naruszył obowiązek opisany w pkt 1 decyzji dnia 12 sierpnia 2015 r. i zmianę zaskarżonej decyzji Prezesa URE poprzez obniżenie nałożonej na powoda kary pieniężnej do wysokości 10 646,28 zł; zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, ewentualnie, uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu Sądowi pozostawiając mu rozstrzygnięcie o kosztach

postępowania kasacyjnego, w tym o kosztach zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Pozwany w odpowiedzi z 17 czerwca 2021 r. na skargę kasacyjną powoda wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości jako pozbawionej uzasadnionych podstaw oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługiwała na uwzględnienie.

Jakkolwiek skarżący w swojej skardze kasacyjnej podniósł cztery zarzuty naruszenia prawa materialnego, tak pierwsze trzy z nich w zasadzie pozostają tożsame i sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie czy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. przewiduje możliwości nałożenia kary pieniężnej w przypadku naruszenia ograniczeń wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e.

W realiach przedmiotowej sprawy P. S.A w dniu 10 sierpnia 2015 r. w związku z obniżeniem dostępnych rezerw zdolności wytwórczych poniżej niezbędnych wielkości spowodowanych wyjątkowo wysokimi temperaturami i niskimi stanami wód w zbiornikach wodnych i rzekach, stwierdziły wystąpienie zagrożeń bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w rozumieniu postanowień art. 3 pkt 16d p.e. i na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. wprowadziły od godz. 10.00 ograniczenie w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. P. S.A. w tym samym dniu powiadomiły Ministra Gospodarki o wystąpieniu zagrożenia, podjętych działaniach oraz zgłosiły konieczność wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 p.e. Bezsporne też było, że w dniu 10 sierpnia 2015 r. P. S.A. powiadomiła powoda o wprowadzonych ograniczeniach w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i konieczności dostosowania się do nich.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. 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. 11d ust. 3.

Z kolei stosownie do art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. w przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego może wprowadzić ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części do czasu wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie art. 11 ust. 7, lecz nie dłużej niż na okres 72 godzin.

Jak zaś stanowi art. 11d ust. 3 p.e. w okresie występowania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej operatorzy systemu elektroenergetycznego mogą wprowadzać ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, w zakresie niezbędnym do usunięcia tego zagrożenia.

W orzecznictwie Sądu Okręgowego – SOKiK na gruncie przytoczonych regulacji prawnych pojawiły się rozbieżności w zakresie tego czy art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. może stanowić podstawę do wymierzenia odbiorcom kar z tytułu niedostosowania się do ograniczeń z art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Wątpliwości te nie występują już jednak na poziomie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który posiada ugruntowaną linię orzecniczą w odniesieniu do postawionego na wstępie zagadnienia, którą w konkluzjach, a zaprezentowaną w uzasadnieniu zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku, należy uznać za słuszną.

Niewątpliwie, na co zwracał uwagę skarżący, literalna wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. może prowadzić do wniosku, iż przepis ten nie obejmuje przypadków niestosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, o których mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. Jednak taka wykładnia całkowicie, oderwana od przepisów rangi konstytucyjnej, nieuwzględniająca celów ustawy prawo energetyczne, ale także pomijająca cel i przyczyny wprowadzenia art. 11c i 11d p.e., może prowadzić do błędnych wniosków i nie uwzględnia ścisłego związku regulacji zawartych w art. 11, art. 11c ust. 3 oraz art. 11d ust. 3.

Warto w tym miejscu wskazać, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego za ugruntowany należy uznać pogląd zgodnie, z którym jakkolwiek w demokratycznym państwie prawa akceptuje się zasadę pierwszeństwa wykładni językowej i subsydiarności wykładni systemowej i funkcjonalnej,

tak zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie ma jednak charakteru absolutnego i dopuszcza się odstępstwa od niej wtedy, gdy wynik jej zastosowania prowadzi albo do absurdu, albo do konsekwencji rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych (uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 2015 r., III CZP 114/14).

Jak trafnie podkreśla Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19, przepisy prawa energetycznego gwarantują ochronę ważnych dóbr publicznych i prywatnych oraz publicznych i prywatnych praw podmiotowych. Ich przestrzeganie powinno być zabezpieczone przede wszystkim skutecznymi, proporcjonalnymi i odstraszającymi sankcjami administracyjnymi. Regulacja tak newralgicznego rynku jak rynek energetyczny wymaga zagwarantowania skuteczności sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków spoczywających na podmiotach rynku energetycznego. Tylko realna skuteczność sankcji administracyjnej mierzona jej nieuchronnością i szybkością zastosowania, a nie teoretyczną dolegliwością czy surowością realizuje adekwatnie konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów. Sąd Najwyższy w cytowanej wyżej uchwale zauważa również, że sankcje administracyjne są mniej dolegliwe niż sankcje karne, co nie jest bez znaczenia z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Wskazany obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli realizowany jest m.in. przez dbałość o bezpieczeństwo energetyczne. Wprowadzane przez operatorów systemu przesyłowego ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej oraz inne, uregulowane prawem powszechnie obowiązującym, uprawnienia operatorskie odgrywają decydującą rolę w zapewnieniu tego bezpieczeństwa. Infrastruktura elektroenergetyczna, w tym w szczególności sieci w znaczeniu wynikającym z art. 3 pkt 11 p.e. stanowi jednocześnie element infrastruktury krytycznej. Ochrona infrastruktury krytycznej stanowi wyraz odpowiedzialności władzy publicznej za bezpieczeństwo energetyczne. Powyższe koresponduje z art. 2 ust. 2 p.e., zgodnie z którym celem

ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Szczególne znaczenie sektora energetycznego dla interesów państwa już z natury rzeczy nakłada na podmioty aktywne w tym dziale gospodarki szczególne obowiązki, także publicznoprawne (wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2022 r., I NSKP 6/22).

Sąd Najwyższy dokonując wykładni przepisów powinien jednak dokonać zważenia różnych konstytucyjnych wartości i interesów, które dochodzą do głosu w rozpoznawanej sprawie. Dokładna analiza i wyważenie tych wartości i interesów, wśród których znajdują się m.in. prawnie chronione interesy tak państwa, jak i przedsiębiorcy, również w kontekście wydarzeń ostatniej dekady w gospodarce światowej, prowadzi Sąd Najwyższy do przekonania, że kwestia bezpieczeństwa wspólnoty dalece wykracza poza bezpieczeństwo *stricto* militarne, i dlatego należy przyznać prymat szerzej pojętemu bezpieczeństwu energetycznemu społeczeństwa, także w kontekście europejskim, poprzez udzielenie mu efektywnej ochrony prawnej, która bez zagwarantowania odpowiedniej sankcji w przypadku naruszeń, pozostanie wyłącznie ochroną iluzoryczną. Właściwie pojęta ochrona prawna interesu publicznego może zostać zapewniona jedynie przez dokonanie odpowiedniej wykładni prowadzącej do pełnego zrekonstruowania normy prawnej opisującej nakazane lub zakazane zachowania i wyznaczającej sankcję za ich naruszenie na podstawie wszystkich relewantnych przepisów.

Jak już wyżej wskazano, art. 11c i 11d p.e. wprowadzone zostały na skutek implementacji dyrektywy 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). Wskazano w niej, że zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej jest podstawowym warunkiem pomyślnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a zgodnie z postanowieniami wymienionej dyrektywy Państwa Członkowskie mogą nakładać na przedsiębiorstwa

energetyczne obowiązki w zakresie usług publicznych, między innymi dotyczące bezpieczeństwa dostaw.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, niedostosowanie się przez odbiorcę do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. niewątpliwie stanowi jednocześnie o naruszeniu ograniczeń wynikających z art. 11d ust. 3 p.e., które to przepisy w zasadzie tworzą jedną całość, na podstawie której można zrekonstruować w pełni normę prawną znajdującą zastosowanie w sprawie. Dopiero pełne zrekonstruowanie normy prawnej, uwzględniające ustalenie jej hipotezy, a następnie dyspozycji i sankcji na podstawie wszystkich prawnie relewantnych przepisów w drodze odpowiedniej wykładni umożliwia prawidłowe jej zastosowanie. W ocenie Sądu Najwyższego Sąd Apelacyjny takiej rekonstrukcji dokonał.

Wykładnia taka nie ma przy tym charakteru rozszerzającego i nie prowadzi do przyjęcia szerszej odpowiedzialności powoda 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., 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. 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 i prowadzić do wypaczenia celu wprowadzonych regulacji prawnych (postanowienie Sądu Najwyższego z 18 maja 2022 r., I NSK 78/21).

Wobec powyższego nie ma racji skarżący, iż art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. nie przewiduje możliwości nałożenia kary pieniężnej w przypadku naruszenia ograniczeń wprowadzonych na tej podstawie, zaś art. 11d ust. 3 p.e. Słusznie uznał Sąd drugiej instancji, iż powód naruszył obowiązek stosowania się do ograniczeń Operatora Systemu Przesyłowego w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej

w dniach 10 i 11 sierpnia 2015 r. ustawionych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., co podlegało karze pieniężnej. Z tych wszystkich względów, trzy pierwsze z podniesionych zarzutów należało uznać za bezzasadne.

Sąd Najwyższy kwestię podniesionego przez skarżącą zagadnienia prawnego dotyczącego wystarczającego w świetle orzecznictwa ETPC i Trybunału Konstytucyjnego stopnia dookreślenia normy wynikającej z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. oraz jego wykładni podniósł także w uchwale z 20 października 2021 r., I NSK 2/21, gdzie w konkluzji uznał, że dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. 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 p.e. Tym bardziej nie powinno, samo w sobie, budzić wątpliwości nałożenie kary administracyjnej na przedsiębiorcę, który naruszył ograniczenia poboru energii elektrycznej, o jakich mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e.

Sąd Najwyższy stwierdza nadto, że nietrafnie w ostatnim ze sformułowanych zarzutów skargi kasacyjnej powód zasugerował naruszenie przez Sąd Apelacyjny art. 56 ust. 6 p.e. Podnoszone przez skarżącego argumenty stanowią niczym nieuzasadnioną i niczym niepopartą polemikę z prawidłowymi wnioskami Sądu Apelacyjnego. Strona powodowa nie wykazała, aby naruszenie, którego się dopuściła nie było szkodliwe, bądź też było szkodliwe w stopniu znikomym. Ma to również znaczenie z punktu widzenia art. 56 ust. 6a p.e. skoro skarżący upatrywał możliwości odstąpienia przez Prezesa URE od wymierzenia kary na podstawie wspomnianego przepisu. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w ustawie –

Prawo energetyczne, jednak w pewnych przypadkach Sąd może skontrolować zastosowanie przez Prezesa RE przepisów dotyczących wymiaru kar, jednakże wpierw powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek. Podkreślić też trzeba, że nawet w razie ziszczenia się przesłanki znikomości

szkodliwości społecznej czynu przewidzianej w ustawie Prawo energetyczne, Prezes URE nie ma obowiązku odstąpienia od nałożenia kary. Wynika to z przyznanego w tym przepisie regulatorowi uznania administracyjnego, które zakłada możliwość wyboru różnych rozstrzygnięć w tym samym stanie faktycznym. Prezes URE, mając na względzie cele prawa energetycznego, realia rynkowe i sytuację konsumentów, może więc podjąć decyzję o nieskorzystaniu z kompetencji określonej w art. 56 ust. 6a p.e., nawet przy znikomej szkodliwości społecznej czynu. Jako że są to kryteria słusznościowe, których stosowanie jest wpisane w istotę uznania administracyjnego, sąd nie powinien co do zasady zastępować Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w ocenie, czy w danych okolicznościach wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy raczej odstąpienia od jej nałożenia (wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18).

Mając na uwadze wskazane okoliczności, Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego nastąpiło w oparciu o art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015, poz. 1804 z późn. zm.) zasądził od powodowej spółki na rzecz pozwanego Prezesa URE 540 zł, tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.