

Sygn. akt VII AGa 1011/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

dnia 31 marca 2022 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie – VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej w składzie:

Przewodniczący: sędzia Małgorzata Mączkowska

po rozpoznaniu w dniu 31 marca 2022 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa (...) spółki akcyjnej z siedzibą w S.

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 dnia 2 września 2021 r., sygn. akt XVII AmE 153/20

I. zmienia zaskarżony wyrok w części w ten sposób, że:

a) **w punkcie pierwszym oddala odwołanie w zakresie punktu drugiego decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 31 marca 2020 r., znak: (...) (...) (...),**

b) **w punkcie trzecim zasądza od (...) spółki akcyjnej z siedzibą w S. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;**

II. **zasądza od (...) spółki akcyjnej z siedzibą w S. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym;**

III. **nakazuje pobrać od (...) spółki akcyjnej z siedzibą w S. na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Warszawie kwotę 1.000 zł (tysiąc złotych), tytułem opłaty od apelacji.**

Małgorzata Mączkowska

Sygn. akt VII AGa 1011/21

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 31 marca 2020 r., znak: (...) (...) (...), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (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. z 2019 r., poz. 755 ze 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. z 2007 r., 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 w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy (...) S.A. z siedzibą w S. (Sokołów, powódka) orzekł, że:

1. powódka w dniach 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. w odniesieniu do obiektów zlokalizowanych w miejscowościach:

- R., ul. (...) – dwa punkty poboru energii elektrycznej;
- C., ul. (...) – dwa punkty poboru energii elektrycznej;
- S., ul. 550-lecia 1;
- D., ul. (...);
- T., ul. (...);

naruszyła obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikający z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e., co podlega karze pieniężnej określonej w art. 56 ust. 1 pkt 3a tej ustawy;

2. za działanie wymienione w punkcie pierwszym decyzji Prezes URE wymierzył powódce karę pieniężną w kwocie 281.452 zł.

Odwołanie od decyzji wniosła powódka, zaskarżając decyzję w całości, wnosząc o jej zmianę poprzez przyjęcie, że w dniu 12 sierpnia 2015 r. (ewentualnie również 10-11 sierpnia 2015 r.) powódka naruszyła obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikający z art. 11 p.e., ale ze względu na przedawnienie nałożenia kary nie można jej już orzec; ewentualnie odstąpienie od wymierzenia kary, ewentualnie wymierzenie jej w wysokości istotnie niższej niż orzeczona decyzją, a także zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Odwołująca podniosła naruszenie:

1. przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a mianowicie:

i. art. 75 § 1 i art. 80 k.p.a. przez nieznajdujące w zgromadzonym materiale dowodowym (a zatem dowolne i bezpodstawne) przyjęcie za udowodnione szeregu istotnych okoliczności faktycznych o charakterze obciążającym dotyczących oceny stopnia szkodliwości czynu i stopnia zawinienia odbiorcy (w tym takich jak: przypisanie odbiorcy, jako „profesjonaliście”, wyłącznej odpowiedzialności i ryzyka za treści umów w zakresie określania mocy umownej i bezpiecznej, trybów wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, konstruowanie planów tych ograniczeń, wprowadzania ich w życie), przy jednoczesnym bagatelizowaniu oraz odmawianiu słuszności argumentom odbiorcy wskazującym na okoliczności uchylające odpowiedzialność, co w efekcie doprowadziło do bezpodstawnego przyjęcia, że szkodliwość działań odbiorcy była do tego stopnia wysoka (wyższa niż znikoma), iż nie dawała podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary lub wymierzenia jej w wysokości znacząco niższej niż orzeczona, gdy przeczy temu cały zakres faktów i okoliczności podnoszonych przez odbiorcę, których organ w istocie nie ocenił, jedynie nominalnie się do nich odniósł lub ich w ogóle nie uwzględnił;

ii. art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez brak podjęcia czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, w zakresie:

a) nieuwzględnienia przy określeniu wysokości kary, iż dla dostaw energii elektrycznej dla obiektu zlokalizowanego w R., z załącznika planu ograniczeń do umowy o świadczenie usług dystrybucji wynika, że odbiorca ma być pociągnięty do odpowiedzialności za niezastosowanie się do ograniczeń w poborze mocy wprowadzonych komunikatem (...) S.A., informującym o obowiązującym 20 stopniu zasilania, nadanym dnia 10 sierpnia 2015 r. o godzinie 7.55 (w programie I (...) oraz zamieszczonym na stronie internetowej tego operatora), wcześniej niż po upływie tego czasu, przez

co wymierzono odbiorcy karę administracyjną uwzględniającą przekroczenia w poborze zaistniałe przed upływem minimalnego zagwarantowanego umową wyprzedzenia,

b) efektywne nieuwzględnienie przy określaniu wysokości kary rozbieżności pomiędzy doręczonym odbiorcy planem wprowadzania ograniczeń w poborze energii elektrycznej dla obiektu zlokalizowanego w C., a ustaloną przez Prezesa URE dla tej lokalizacji mocą umowną oraz mocą bezpieczną (wynikającą z umowy z operatorem systemu dystrybucyjnego), która sprowadza się do tego, że plan był dla odbiorcy zbyt restrykcyjny i mógł mieć on subiektywne przekonanie, że obowiązują go wielkości z umowy, a poprzestanie na nominalnym i bliżej niesprecyzowanym uwzględnieniu tej okoliczności przy miarkowaniu wysokości nałożonej kary, gdy właściwym skutkiem ustalenia tych okoliczności winno być nienakładanie na odbiorcę kary za przekroczenia ponad wielkości wynikające z umowy oraz zasad ustalania wielkości planowanych ograniczeń w poborze energii elektrycznej wynikających z § 9 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. Nr 133, poz. 924);

2. prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, tj.:

i. niezastosowanie art. 56 ust. 7a p.e., w jego brzmieniu wynikającym z ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw w zw. z art. 189c k.p.a., a przez to niezastosowanie art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), polegające na nieuwzględnieniu najkorzystniejszej dla powódki, obowiązującej poprzednio ustawy, w myśl której decyzja nakładająca karę (odpowiednik decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe) została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym zaszło zdarzenie uzasadniające jej wydanie, czyli po dniu 31 grudnia 2018 r., a zatem doszło do przedawnienia orzeczenia kary administracyjnej z art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.;

ii. niewłaściwe zastosowanie oraz błędną wykładnię (o charakterze rozszerzającym, niedopuszczalną dla przepisów sankcjonujących) art. 56 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 11d ust. 3 oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. sprowadzające się do przyjęcia, że organ był uprawniony do wymierzenia odbiorcy kary pieniężnej za naruszenie ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzonych na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. (przez (...) S.A. w dniach 10 i 12 sierpnia 2015 r.), gdy zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 3a, który powinien być interpretowany według wykładni językowo-gramatycznej, Prezes URE jest uprawniony do wymierzenia kary pieniężnej jedynie za naruszenie ograniczeń wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11d ust. 3 oraz art. 11c ust. 3 p.e., nie zaś art. 11c ust. 2 pkt 2;

(...). niewłaściwe zastosowanie oraz błędną wykładnię art. 11d ust. 3 w zw. z art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., poprzez błędne przyjęcie, że art. 11 ust. 2 pkt 2 p.e. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 11d ust. 3, a co za tym idzie, o ile wprowadzono ograniczenia na podstawie art. 11 ust. 2 pkt 2, to oznacza, iż podstawą prawną ich wprowadzenia był też art. 11d ust. 3, jako stanowiący rozwinięcie art. 11c ust. 2 pkt 2, gdy w istocie prawidłowa wykładnia obu tych przepisów prowadzi do wniosku, iż przewidują one możliwość wprowadzania w przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej innego rodzaju ograniczeń oraz przez różny krąg podmiotów uprawnionych;

iv. niezastosowanie art. 56 ust. 6a w zw. z art. 56 ust. 6 p.e. w wyniku wadliwej oceny stopnia szkodliwości czynu i stopnia zawinienia odbiorcy, a w konsekwencji odmowę odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej oraz wymierzenie kary pieniężnej nieadekwatnej w stosunku do stopnia szkodliwości czynu i stopnia zawinienia.

Pozwany Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 2 września 2021 r., sygn. XVII AmE 153/20, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w punkcie pierwszym uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie punktu 2; w punkcie drugim w pozostałym zakresie oddalił odwołanie; w punkcie trzecim zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 1.720 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym 720 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił następujący **stan faktyczny**:

(...) S.A. z siedzibą w S. zajmuje się m.in. produkcją wyrobów z mięsa, przetwarzaniem i konserwowaniem mięsa oraz sprzedażą hurtową mięsa i wyrobów z mięsa.

W dniu 28 października 2009 r. (...) S.A. zawarła z (...) sp. z o.o. „Umowę o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej nr (...)”, na mocy której energia elektryczna miała być dostarczana do obiektów zlokalizowanych w R., przy ul. (...), do dwóch punktów poboru. Dla punktu poboru o nr (...) ustalono moc umowną na poziomie 2.200 kW, a moc bezpieczną na poziomie 500 kW. Dla punktu poboru o nr (...) ustalono moc umowną na poziomie 2.000 kW, a moc bezpieczną – 500 kW. W aneksie nr (...) zmniejszono moc bezpieczną dla obydwu punktów poboru do 300 kW.

W dniu 23 grudnia 2011 r. (...) S.A. zawarła z (...) S.A. „Umowę o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej nr (...)”, na mocy której energia elektryczna miała być dostarczana do obiektu zlokalizowanego w C., przy ul. (...), do dwóch punktów poboru. Dla punktu poboru nr (...) (...)_ (...) (...) ustalono moc umowną na poziomie 1.600 kW, a moc bezpieczną na poziomie 500 kW. Dla punktu poboru nr (...) (...)_ (...)_1 ustalono moc umowną na poziomie 1.300 kW, a moc bezpieczną – 500 kW.

W dniu 14 stycznia 2013 r. (...) S.A. zawarła z (...) S.A. „Umowę o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej nr (...)”, na mocy której energia elektryczna miała być dostarczana do obiektu zlokalizowanego w S., przy ul. 550-lecia 1 (punkty poboru energii nr: (...) (...)_ (...)_09 i (...) (...)_ (...)_01). Dla pierwszego przyłącza ustalono moc umowną na poziomie 2.700 kW, a dla drugiego na poziomie 3.400 kW. Moc bezpieczną ustalono na 600 kW.

W dniu 5 sierpnia 2009 r. (...) S.A. zawarła z (...) S.A. „Umowę o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej nr (...)”, na mocy której energia elektryczna miała być dostarczana do obiektu zlokalizowanego w D., przy ul. (...). Moc umowną ustalono na poziomie 1.600 kW, a moc bezpieczną na 500 kW.

W dniu 11 sierpnia 2009 r. (...) S.A. zawarła z (...) S.A. „Umowę o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej nr (...)”, na mocy której energia elektryczna miała być dostarczana do obiektu zlokalizowanego w T., przy ul. (...). Moc umowną ustalono na poziomie 1.800 kW, a moc bezpieczną na poziomie 1.100 kW. W dniu 23 maja 2014 r. (...) S.A. zawarła z (...) S.A. „Umowę o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej nr (...)”, na mocy której energia elektryczna miała być dostarczana do powyższego obiektu. Moc umowną ustalono na poziomie 2.000 kW, a moc bezpieczną na poziomie 1.100 kW.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 15 umowy nr (...) z 28 października 2009 r., odbiorca zobowiązuje się do ograniczenia poboru mocy w przypadku wprowadzenia ograniczeń na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów zgodnie z trybem określonym w załączniku nr 4 do umowy. W § 10 ust. 7 umowy nr (...) z 5 sierpnia 2009 r. oraz umowy nr (...) z 11 sierpnia 2009 r. wskazano, że E. może wstrzymać dostarczanie energii elektrycznej w przypadku wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej, odbiorca zobowiązany jest ograniczyć pobór mocy, zgodnie z „planem wprowadzania ograniczeń”. Podobnie w § 3 ust. 6 umowy nr (...) z 23 maja 2014 r. wskazano, że w przypadku wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej odbiorca zobowiązany jest ograniczyć pobór mocy, zgodnie z „planem wprowadzania ograniczeń”.

Pismem z 25 sierpnia 2014 r. (...) S.A. zawiadomiła powódkę, że jej obiekt zlokalizowany w C. podlega planowi ograniczeń w poborze energii elektrycznej, obowiązującemu od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz przedstawiła tabele dopuszczalnego poboru mocy w razie wprowadzenia takich ograniczeń. Dla punktu poboru nr (...) (...)_ (...) (...) moc bezpieczną przy 20 stopniu zasilania ustalono na 363 kW, zaś moc zamówioną na 1.600 kW, a dla punktu nr (...) (...)_ (...)_1 moc bezpieczną ustalono na 242 kW, zaś moc zamówioną na 1.050 kW.

Pismem z 27 lipca 2014 r. (...) S.A. zawiadomiła przedsiębiorcę, że jego obiekt zlokalizowany w S. podlega planowi ograniczeń w poborze energii elektrycznej, obowiązującemu od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz przedstawiła tabelę dopuszczalnego poboru mocy w razie wprowadzenia takich ograniczeń, zgodnie z którą moc bezpieczną przy 20 stopniu zasilania ustalono na 600 kW, zaś moc zamówioną na 5.400 kW.

Pismem z 25 sierpnia 2014 r. (...) S.A. zawiadomił przedsiębiorcę, że jego obiekt zlokalizowany w D. podlega planowi ograniczeń w poborze energii elektrycznej, obowiązującemu od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz przedstawił tabelę dopuszczalnego poboru mocy w razie wprowadzenia takich ograniczeń, zgodnie z którą moc bezpieczną przy 20 stopniu zasilania ustalono na 500 kW, zaś moc zamówioną na 1.200 kW.

Pismem z 25 sierpnia 2014 r. (...) S.A. zawiadomił przedsiębiorcę, że jego obiekt, zlokalizowany w T. podlega planowi ograniczeń w poborze energii elektrycznej, obowiązującemu od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz przedstawił tabelę dopuszczalnego poboru mocy w razie wprowadzenia takich ograniczeń, zgodnie z którą moc bezpieczną przy 20 stopniu zasilania ustalono na 1.200 kW, zaś moc zamówioną na 2.000 kW.

(...) S.A. z siedzibą w K. (dalej: (...)), pełniące funkcję (...) (dalej: (...)), w związku z obniżeniem dostępnych rezerw zdolności wytwórczych poniżej niezbędnych wielkości określonych w Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowych (IRiESP), spowodowanych m.in. sytuacją pogodową i hydrologiczną (wyjątkowo wysokimi temperaturami i niskimi stanami wód w zbiornikach wodnych i rzekach) oraz wynikającego z niej ograniczenia w pracy części elektrowni, stwierdziły wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w rozumieniu art. 3 pkt 16d p.e. i wprowadziły - na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. - od godz. 10.00 dnia 10 sierpnia 2015 r. ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, które obowiązywały do godziny 24:00 dnia 11 sierpnia 2015 r.

W dniu 10 sierpnia 2015 r., działając na podstawie art. 11c ust. 3 p.e., (...) zgłosiły również konieczność wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 p.e., tj. w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, przewidującego na czas oznaczony, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, ograniczenia w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i ciepła. W dniu 11 sierpnia 2015 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, które przewidywało ograniczenia w okresie od 11 sierpnia 2015 r. od godz. 24:00 do 31 sierpnia 2015 r. do godz. 24:00 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla odbiorców energii elektrycznej o mocy umownej powyżej 300 kW.

Komunikaty o obowiązujących stopniach zasilania, wprowadzonych jako obowiązujące w najbliższych 12 godzinach i przewidywanych na następne 12 godzin, były ogłaszane w radiowych komunikatach energetycznych w programie I (...) o godzinie 7:55 i 19:55 oraz na stronach internetowych operatorów.

Powódka nie dostosowała się w dniach 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. do wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w obiekcie zlokalizowanym w R. w punkcie poboru energii nr (...). Wartość przekroczenia przez odbiorcę dopuszczalnego poboru mocy (MW w godzinie) wyniosła: 10 sierpnia 2015 r. łącznie 14,23 MW w godzinie, 11 sierpnia 2015 r. łącznie 4,22 oraz 12 sierpnia 2015 r. łącznie 0,51. Łącznie przekroczenie wyniosło 18,96 MW w godzinie. W tym samym obiekcie w punkcie poboru energii nr (...) powódka nie dostosowała się do wprowadzonych ograniczeń. Wartość przekroczenia dopuszczalnego poboru mocy wyniosła: 10 sierpnia 2015 r. łącznie 3,94 MW w godzinie oraz 11 sierpnia 2015 r. łącznie 0,93. We wskazanych dniach przekroczenie dopuszczalnego poboru mocy wyniosło łącznie 4,87 MW w godzinie.

W obiekcie zlokalizowanym w C. w punkcie poboru energii nr (...) (...)_ (...) (...) wartość przekroczenia dopuszczalnego poboru mocy wyniosła: 10 sierpnia 2015 r. łącznie 5,939725 MW w godzinie, 11 sierpnia 2015 r. łącznie 2,987875, a 12 sierpnia 2015 r. łącznie 0,448725. We wskazanych dniach przekroczenie wyniosło łącznie 9,376325 MW w godzinie. W tym samym obiekcie w punkcie poboru energii nr (...) (...)_ (...) (...) wartość przekroczenia dopuszczalnego poboru mocy wyniosła: 10 sierpnia 2015 r. łącznie 7,00625 MW w godzinie, 11 sierpnia 2015 r. łącznie 2,07985, a 12 sierpnia 2015 r. łącznie 0,21000. We wskazanych dniach przekroczenie wyniosło łącznie 9,2961 MW w godzinie.

W obiekcie zlokalizowanym w S. w punktach poboru energii nr (...) (...)_ (...) (...) i (...) (...)_ (...)_01 wartość przekroczenia dopuszczalnego poboru mocy wyniosła: 10 sierpnia 2015 r. łącznie 38,56100 MW w godzinie, 11 sierpnia 2015 r. łącznie 10,63425, a 12 sierpnia 2015 r. łącznie 1,103000. We wskazanych dniach przekroczenie wyniosło łącznie 50,29825 MW w godzinie.

W obiekcie zlokalizowanym w D. wartość przekroczenia przez powódkę dopuszczalnego poboru mocy w dniu 10 sierpnia 2015 r. wyniosła łącznie 0,66045 MW w godzinie. W obiekcie zlokalizowanym w T. wartość przekroczenia przez powódkę dopuszczalnego poboru mocy w dniu 11 sierpnia 2015 r. wyniosła łącznie 0,35625 MW w godzinie.

Łączna wartość przekroczenia poboru mocy przez powódkę we wszystkich ww. punktach poboru wyniosła 93,817375 MW w godzinie. W 2019 r. przedsiębiorca uzyskał łączny przychód w wysokości 4.429.327 zł.

Powyżej opisany stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego, którym przyznał moc dowodową, gdyż nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, aby odmówić im mocy dowodowej, a także na podstawie twierdzeń stron oraz faktów powszechnie znanych

W tak ustalonym stanie faktycznym **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Sąd pierwszej instancji uznał, że zaskarżona decyzja w zakresie w jakim stwierdza naruszenie prawa przez powódkę odpowiada prawu. Natomiast z uwagi na upływ terminu przedawnienia nie jest prawidłowe nałożenie na powódkę administracyjnej kary pieniężnej, co skutkowało uchyleniem decyzji w tej części.

Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 11 p.e., w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części mogą być wprowadzone na czas oznaczony ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej (ust. 1 pkt 4). Ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej polegają na ograniczeniu maksymalnego poboru mocy elektrycznej oraz dobowego poboru energii elektrycznej (ust. 3 pkt 1). Ograniczenia te (określone m.in. w ust. 3) podlegają kontroli w zakresie przestrzegania ich stosowania (ust. 4). Organem uprawnionym do kontroli stosowania ograniczeń w odniesieniu do dostarczanej sieciami energii elektrycznej jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (ust. 5 pkt 1). Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić na czas oznaczony, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, w przypadku wystąpienia zagrożeń m.in. bezpieczeństwa dostaw energii (ust. 7).

Sąd Okręgowy wskazał, jakie czynności, zgodnie z art. 11c ust. 2 i 3 i art. 11d ust. 1 p.e., podejmuje operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonych elektroenergetycznego w przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, wskazując, stosownie do treści art. 11d ust. 2 p.e. na obowiązki użytkowników systemu, w tym odbiorców energii elektrycznej w okresie wykonywania wcześniej przytoczonych działań, a także na możliwości operatorów systemu elektroenergetycznego w zakresie wprowadzania ograniczeń w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej w zakresie niezbędnym do usunięcia tego zagrożenia.

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.

Sąd pierwszej instancji uznał, że nie ulega wątpliwości, iż powódka nie zastosowała się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej w dniach 10-12 sierpnia 2015 r. w punktach poboru zlokalizowanych w R. (nr (...)), C. i S., w dniach 10-11 sierpnia 2015 r. w punkcie poboru w R. nr (...), w dniu 10 sierpnia 2015 r. w punkcie w D. oraz w dniu 11 sierpnia 2015 r. w punkcie w T..

Sąd Okręgowy wskazał, że art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. ma charakter uszczegóławiający dla normy o ogólniejszym charakterze zawartej w treści art. 11d ust. 3 p.e. Regulacja art. 11d ust. 3 stanowi zasadniczą podstawę prawną dla działań operatora podjętych w oparciu o art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., gdyż precyzuje, w jakim ograniczonym zakresie operator może wprowadzić ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności, że może to nastąpić jedynie w odniesieniu do dostarczania i poboru energii i tylko do czasu wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie art. 11 ust. 7, lecz nie dłużej niż na okres 72 godzin. Powyższe

proceeds to the application, that the basis of the action (...) introducing the limitation on August 10, 2015, was art. 11d ust. 3 p.e., and it is directly sanctioned in art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.

On the other hand, art. 11 p.e. was the basis for the introduction by the Council of Ministers of limitations in the power of energy by the decision of August 11, 2015, and it is directly sanctioned by the provision art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. By which art. 11 p.e. concerns the introduction of all limitations in the power of energy, and not only those introduced on the basis of art. 11 ust. 7 p.e. The court of the first instance explained, that according to art. 11 ust. 4 p.e., all introduced limitations of power are subject to control in the scope of the observance of them, and the organ authorized for control is the President of the Energy Regulatory Office, it is obvious that, that the provision also refers to the responsibility for non-compliance with the limitations introduced by (...), through art. 56 ust. 1 pkt. 3a, referring to art. 11 p.e., sanctions also the limitations introduced by (...).

The decision of the Regional Court, only the above-mentioned linguistic interpretation of art. 11c ust. 2 pkt 2 and art. 11d ust. 3 and art. 11 p.e. directly points to the possibility of sanctioning by the provision art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. the behavior of consumers, who have committed a violation of limitations in the power of energy introduced on the basis of art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., it is directly the authorization for the operator provided in art. 11d ust. 3 p.e.

Doing additionally the linguistic and teleological interpretation, the Regional Court found, that they strengthen only one argument, that the non-compliance with the limitations in the power of electricity by consumers is subject to sanction defined in art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. He emphasized, that the lack of the authorization (...) resulting from art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. with the sanction from art. 56 ust. 2 pkt 3a p.e. would deprive the operator of the sense and regulation of art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. would be of no use. The consequence of the powers of the President of URE for control in the scope of the observance of the limitations of the maximum power of electricity and the daily power of electricity introduced in the situation of the threat to the energy security of the country (art. 11 ust. 4 i 5 p.e.) is also the authorization to impose a financial penalty on the entity not respecting the introduced limitations (art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.).

Additionally, the decision of the Regional Court, the possible legal basis for the responsibility of consumers for non-compliance with the limitations introduced by the operator of the transmission system on the basis of art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. may be also art. 11c ust. 3 p.e., to which refers art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., and which states, that the operator of the electroenergetic system informs immediately the minister of the economy and the President of URE m.in. about the actions and means in order to eliminate the threat to the security of electricity supply. If therefore the provision art. 56 ust. 1 pkt 3a sanctions the non-compliance with the limitations in the power of energy introduced on the basis of art. 11c ust. 3 p.e., it is undoubtedly possible to accept, that the legislator in this way sanctions the limitations introduced also on the basis of art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. by the operator of the transmission system as the actions of the operator.

The court of the first instance did not find any arguments of a social, economic or moral nature, which would allow to depart from the above-mentioned interpretation, indicating, that its result does not lead to a harsh and unjust or irrational consequences, and rather, on the contrary, emphasizes the unequivocal will of the legislator to prevent the threats, and the elimination of the already existing threats to the security of the electroenergetic system.

In this state of things, the Regional Court reached the conviction, that there were formal-legal grounds for the imposition of a financial penalty on the plaintiff administrative, as mentioned in art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., because the plaintiff company did not comply with the limitations in the power of electricity. The court of the first instance also found, that the amount and the way of calculation of the penalty corresponds to the principle of proportionality, and the penalty was calculated according to the content of art. 56 ust. 6 p.e. The amount of the penalty takes into account the scope of the violation, in particular the high social harm of the act. Not adjusting to the introduced limitations in the power of energy, the plaintiff acted in the first place in its own economic interest (continuation of production without regard to the introduced limitations), and not in the general interest – the security of the electroenergetic system, which was from the point of view of the overload exposed to the risk of a correct functioning, in particular blackouts.

Mimo istnienia przesłanek materialnoprawnych do ukarania powodowej spółki karą administracyjną, Sąd Okręgowy uznał, że nałożenie kary nie było możliwe z uwagi na przedawnienie. Sąd pierwszej instancji wskazał, że aktualnie obowiązujące regulacje kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, zawarte są w dziale IV A, a weszły w życie w dniu 1 czerwca 2017 r. i w art. 189g k.p.a. przewidują, że administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Zgodnie z art. 189a § 1 i 2 pkt 3 k.p.a., przepisy te mogą być stosowane do wszelkich kar administracyjnych, w sytuacji gdy regulacje szczególne zawarte w innym akcie prawnym nie zawierają samodzielnych uregulowań tej kwestii.

Prawo energetyczne w chwili wydawania decyzji nie zawierało regulacji dotyczących przedawnienia kar administracyjnych, a zatem przedawnienie zgodnie z regułą wyrażoną w art. 189g k.p.a. nastąpiłoby po upływie 5 lat od zdarzenia, z którym wiąże się nałożona kara, a więc co do zasady 12 sierpnia 2020 r., gdyż 12 sierpnia 2015 r. był ostatnim dniem, w którym powódka nie dostosowała się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej. Ponadto, zgodnie z art. 15zzr ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020.374), bieg przedawnienia uległ zawieszeniu w okresie od 31 marca do 23 maja 2020 r. Dlatego też ostatecznie termin przedawnienia nastąpiłby 4 października 2020 r. Wydanie decyzji o nałożeniu kary w dniu 31 marca 2020 r. byłoby zatem dopuszczalne, gdyż w tym dniu nie upłynął jeszcze termin przedawnienia.

Niemniej jednak, zgodnie z art. 189c k.p.a., jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę względniejszą dla strony.

Sąd Okręgowy zważył, że w okresie od 30 października 2015 r. do 1 września 2016 r. obowiązywał art. 56 ust. 7a p.e., zgodnie z którym w sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, co oznacza, że w rzeczonym okresie obowiązywał także art. 68 ordynacji, który wprost stanowił, że zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2 nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy (zdarzenie, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania lub doręczenie decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania).

Sąd pierwszej instancji wskazał że w niniejszej sprawie naruszenie prawa miało miejsce w sierpniu 2015 r. Dlatego 1 stycznia 2016 r. jest dniem początkowym dla biegu 3-letniego terminu przedawnienia, co oznacza, że przedawnienie ukarania w świetle ordynacji podatkowej nastąpiło z dniem 31 grudnia 2018 r. i taki też termin przedawnienia wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej przyjął za właściwy w sprawie.

Sąd Okręgowy podkreślił, że przed dodaniem działu IVA do k.p.a., przyjmowane było w orzecznictwie oraz w doktrynie (aczkolwiek niejednolicie), że w demokratycznym państwie prawnym konieczne jest zrównoważenie ochrony interesu publicznego oraz ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki, która staje pod zarzutem, iż interes ten swoim zachowaniem naruszyła. Dlatego luka w przepisach była wypełniana poprzez stosowanie wprost lub w drodze analogii ordynacji podatkowej, jako że odnosi się ona także do innych należności budżetowych, a nie tylko do podatków, a ponadto istnieją istotne podobieństwa zobowiązań podatkowych, określonych w art. 21 ust. 1 pkt 2 ordynacji podatkowej oraz administracyjnych kar pieniężnych.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, do przedawnienia kary administracyjnej należało stosować przepisy ordynacji podatkowej również z uwagi na zakres przedmiotowy ordynacji. Podkreślił, że w myśl art. 2 § 1 pkt 1 ordynacji, przepisy ustawy stosuje się do niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe (niepodatkowe należności budżetu, zgodnie z definicją legalną zawartą w ustawie, to niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych - art. 3 pkt 8 ordynacji), a ponadto w myśl art 2 § 2, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej,

przepisy działu III ordynacji stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy (czyli inne niż podatkowe). Uznając zatem, że kary administracyjne nakładane przez Prezesa UKE są niepodatkowymi należnościami Skarbu Państwa, ewentualnie są do nich bardzo zbliżone, to należy do nich stosować przepisy działu III, a więc także przepisy o przedawnieniu zawarte w tym dziale.

W świetle powyższych analiz, Sąd Okręgowy uznał za oczywiste, że przedawnienie uregulowane w ordynacji podatkowej jest względniejsze dla strony powodowej (bardziej korzystne) niż to aktualnie uregulowane w k.p.a., a więc zgodnie z regułą wyrażoną w art. 189c k.p.a. winno znaleźć zastosowanie w sprawie, a to oznacza, że organ nie miał prawa nałożyć na powódkę kary pieniężnej, gdyż w dacie wydania decyzji o ukaraniu z dnia 31 marca 2020 r., możliwość nałożenia kary była przedawniona, a tym samym decyzja wydana przez organ nie może pozostać w obrocie prawnym i podlega uchyleniu, o czym Sąd pierwszej instancji orzekł na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. W pozostałym zakresie decyzja odpowiadała prawu, co skutkowało oddaleniem odwołania w tej części. O kosztach procesu Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 100 § 1 k.p.c.

Apelację od wyroku wniósł **pozwany**, zaskarżając wyrok w części, tj. odnośnie pkt I (uchylenie decyzji w zakresie jej pkt 2) i pkt III (koszty postępowania), wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie odwołania w całości. Pozwany wniósł również o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje, według norm przepisanych.

W apelacji pozwany zarzucił naruszenie prawa materialnego:

1. art. 3 pkt 8 w zw. z art. art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie w drodze analogii prowadzące do uznania, iż do niepodatkowych należności budżetowych należy zaliczyć administracyjne kary pieniężne, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego wniosku, iż kara pieniężna wymierzona zaskarżoną decyzją stanowi niepodatkową należność budżetową, która przedawnia się z upływem 3 lat od dnia naruszenia prawa;

2. art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej poprzez jego błędną wykładnię i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie prowadzące do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie doszło do przedawnienia prawa do wydania decyzji administracyjnej, pomimo że w okresie popełnienia deliktu administracyjnego przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne nie zawierały żadnej regulacji dotyczącej instytucji przedawnienia kary pieniężnej, w tym też nie przewidywały stosowania przepisów Ordynacji podatkowej.

Powódka wniosła o oddalenie apelacji jako bezzasadnej oraz kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja pozwanego jest zasadna, co skutkowało zmianą zaskarżonego rozstrzygnięcia prowadzącą do oddalenia odwołania powodowej spółki w części dotyczącej wymierzenia kary pieniężnej.

Sąd Apelacyjny podziela zarówno dokonaną przez Sąd Okręgowy ocenę zgromadzonych w sprawie dowodów, jak i uczynione na tej podstawie ustalenia faktyczne, przyjmując je za własne i czyniąc podstawą wydanego rozstrzygnięcia. Co więcej, okoliczności te pozostają w zasadzie bezsporne pomiędzy stronami.

Jednocześnie, wobec niezaskarżenia przez stronę powodową rozstrzygnięcia zawartego w punkcie drugim wyroku Sądu Okręgowego, decyzja z dnia 31 marca 2020 r. uprawomocniła się w zakresie stwierdzenia, że powodowa spółka w dniach 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. naruszyła obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikający z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e., co podlega karze pieniężnej określonej w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e.

Sąd Apelacyjny podziela ocenę Sądu pierwszej instancji, że w zaskarżonej decyzji nie doszło do naruszenia przez Prezesa URE art. 56 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 11d ust. 3 p.e. poprzez stwierdzenie naruszenia przez powódkę obowiązku stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, a także art. 56 ust. 1 pkt 3a w zw. z art. 11c

ust. 2 pkt 2 p.e. poprzez uznanie, że również niezastosowanie się do ograniczeń nałożonych przez (...) może uprawniać do nałożenia kary pieniężnej.

Przypomnieć należy, że zgodnie z 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.

Literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że operator systemu przesyłowego (będący operatorem systemu elektroenergetycznego), 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 podstawie art. 56 ust. 3a p.e. podlega karze pieniężnej.

Do analogicznego wniosku prowadzi wykładnia funkcjonalna i systemowa. Gdyby przyjąć, że niedostosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, o których mowa w art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. nie jest sankcjonowane, to godziłoby to nie tylko w postulat racjonalności ustawodawcy, ale co ważniejsze – w bezpieczeństwo energetyczne państwa.

W art. 3 pkt 16 p.e. zostało zdefiniowane pojęcie bezpieczeństwa energetycznego jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska. Prawo energetyczne zawiera w art. 3 pkt 16a, 16b i 16d definicje:

1. bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, pod którym to pojęciem rozumie się zdolność systemu elektroenergetycznego do zapewnienia bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej oraz zrównoważenia dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię,
2. bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej rozumianego jako nieprzerwana praca sieci elektroenergetycznej, a także spełnienie wymagań w zakresie parametrów jakościowych energii elektrycznej i standardów jakościowych obsługi odbiorców, w tym dopuszczalnych przerw w dostawach energii elektrycznej odbiorcom końcowym, w możliwych do przewidzenia warunkach pracy tej sieci,
3. zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej jako stanu systemu elektroenergetycznego lub jego części, uniemożliwiającego zapewnienie bezpieczeństwa pracy sieci elektroenergetycznej lub równoważenie dostaw energii elektrycznej z zapotrzebowaniem na tę energię.

Jednocześnie zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska ma obowiązek strzec bezpieczeństwa swoich obywateli. Niezaprzeczalnie bezpieczeństwo energetyczne stanowi jeden z jego elementów. Wprowadzanie przez operatorów systemu przesyłowego ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej oraz stosowanie szeregu innych, uregulowanych powszechnie obowiązującym prawem, uprawnień operatorskich stanowi istotny instrument dla zapewnienia tego bezpieczeństwa.

Wskazać należy, że infrastruktura elektroenergetyczna, w tym w szczególności sieci w znaczeniu wynikającym z art. 3 pkt 11 p.e., stanowi element infrastruktury krytycznej, o której mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2018.1401 – t.j.). Ochrona infrastruktury krytycznej stanowi wyraz odpowiedzialności władzy publicznej za bezpieczeństwo energetyczne.

W art. 11d p.e. wskazano środki i sposoby działania operatora systemu przesyłowego, co stanowi rozwinięcie generalnych dyrektyw postępowania przewidzianych w art 11c ust. 2 p.e. (odpowiednio art. 11c ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11d ust. 1 oraz art. 11c ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 11d ust. 3). W art. 11d ust. 1 p.e. zostały określone uprawnienia operatora systemu przesyłowego względem innych użytkowników systemu (w celu wykonania art. 11c ust. 2 pkt 1), a art. 11d ust. 3 zezwala na wykonywanie usług przesyłania i dystrybucji w sposób odpowiadający treści art. 11c ust. 2 pkt 2. Przepisy te są powiązane ze sobą funkcjonalnie i istnieje między nimi ścisła zależność, co potwierdza z kolei

ich redakcja wskazująca analogiczne hipotezy ich stosowania: „w przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej (...)” (tak w art. 11c ust. 2) i „w okresie występowania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej (...)” (tak w art. 11d ust. 3).

Z uzasadnienia ustawy nowelizującej ustawę – Prawo energetyczne, wprowadzającej powołane przepisy wynika, że ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, wprowadzane na podstawie art. 11 oraz art. 11c-11d różnią się od siebie: „Art. 11 p.e. dotyczy sytuacji zagrożenia systemu, które można wcześniej przewidzieć i jest wystarczający czas na wprowadzenie środków nadzwyczajnych, jakimi są ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzane w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Natomiast dodane art. 11c-11f p.e. zawierają dodatkowe przepisy dotyczące postępowania w sytuacjach zagrożenia dla funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, które mogą wystąpić nagle i wymagają natychmiastowych działań operatorów systemów elektroenergetycznych dla zapobieżenia skutkom tych zagrożeń, a także zadania w zakresie bezpieczeństwa operacyjnego sieci elektroenergetycznej.”

Na podstawie wskazanych przepisów operatorzy systemów sieciowych mieliby dysponować możliwościami skutecznego zarządzania instalacjami i sieciami energetycznymi nawet w sytuacjach wyjątkowych (art. 11c ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 11d ust. 1), a w sytuacji zagrożeń mają być wdrażane ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w taki sposób, aby nie doszło do dysfunkcji całego systemu zaopatrzenia sieciowego (art. 11c ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 11d ust. 3).

Założeniem reagowania kryzysowego w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej jest pełna współpraca użytkowników systemu z operatorem systemu przesyłowego i realizującymi jego polecenia operatorami systemów dystrybucyjnych (art. 9j ust. 3 w zw. z art. 11c ust. 2 pkt 1 i art. 11d ust. 2) oraz wykonywanie ich poleceń dyspozytorskich (z zastrzeżeniem braku bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia osób). Polecenia operatora systemu przesyłowego mają wówczas nadrzędny charakter wobec poleceń operatorów systemu dystrybucyjnego.

Katalog sytuacji uzasadniających wprowadzenie ograniczeń wskazanych w art. 11 ustawy został ujęty w ust. 1. Ograniczenia te nie mają mniejszej rangi, a w doktrynie podkreśla się, że regulacja ta potwierdza kluczową funkcję Rady Ministrów w obszarze energetyki sieciowej. Ograniczenia obu rodzajów różni hipoteza stosowania przepisów: środki wymienione w art. 11c-11d stosuje się w razie powstawania nadzwyczajnych, kryzysowych sytuacji, co wynika wprost z art. 11c ust. 1. Art. 11c reguluje sytuację zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej spowodowanego zdarzeniami wymienionymi w ust. 1 tego artykułu, gdy usunięcie tego zagrożenia i przywrócenie prawidłowego funkcjonowania systemu elektroenergetycznego wymaga natychmiastowych działań i wprowadzenia nadzwyczajnych środków, a czas niezbędny na ich wprowadzenie uniemożliwia zastosowanie ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w trybie i zakresie określonym w art. 11 ust. 7. Art. 11d określa działania i środki, jakie może i powinien zastosować operator systemu przesyłowego i operator systemu dystrybucyjnego dla usunięcia stanu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Po wyczerpaniu wszystkich możliwych działań dla pokrycia potrzeb odbiorców na energię elektryczną operator systemu przesyłowego może wydawać polecenia odbiorcom końcowym dotyczące ograniczeń w poborze energii elektrycznej lub przerwać jej dostawy, zgodnie z planami ograniczeń, o których mowa w art. 11 ust. 6a.

W przypadku ograniczeń wprowadzanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów, o których mowa w art. 11 ustawy, brakuje regulacji analogicznej do tej z art. 11d, gdyż założenie ustawodawcy było takie, że sytuacja kryzysowa zostanie już początkowo opanowana przez operatorów w szybszym terminie i przy użyciu art. 11c i art. 11d w zw. z art. 9j ust. 1-3. Katalog sytuacji uzasadniających wprowadzenie ograniczeń zawarty w art. 11 ust. 1 ustawy sugeruje powstanie zagrożeń o mniejszym stopniu intensywności, w tym również niedotyczących zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.

Należy mieć również na względzie rolę operatorów systemu elektroenergetycznego w ochronie infrastruktury krytycznej. Operatorzy systemów elektroenergetycznych są odpowiedzialni m.in. za ruch sieciowy w sieciowych systemach energetycznych, za bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tych systemów, eksploatację,

konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci, którymi zarządzają, w tym połączeń międzysystemowych. Odpowiedzialność ta polega na scentralizowaniu podejmowania decyzji dotyczących funkcjonowania sieci, np. w zakresie ruchu sieciowego, bilansowania systemu, zarządzania ograniczeniami systemowymi (art. 3 pkt 19, 23a i 23b). Zakres odpowiedzialności operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego określa art. 9c ust. 2, z kolei operatora systemu dystrybucyjnego art. 9c ust. 3. Bezpieczeństwo dostarczania energii elektrycznej (poprzez zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania systemu elektroenergetycznego i odpowiedniej zdolności przesyłowej w sieci przesyłowej elektroenergetycznej) jest podstawowym zadaniem operatora systemu przesyłowego, gdyż wskazane zostało przez ustawodawcę na pierwszym miejscu. Współdziałanie wszystkich podmiotów w ramach systemu sieciowego odbywa się na podstawie umów energetycznych.

Zgodnie z art. 9g ust. 1 p.e., operatorzy systemów elektroenergetycznych są zobowiązani do opracowania instrukcji ruchu i eksploatacji sieci w zakresie swojego działania, w których określą szczegółowe warunki korzystania z sieci przez użytkowników systemu oraz warunki i sposób prowadzenia ruchu, eksploatacji i planowania rozwoju tych sieci. Głównym dokumentem dla funkcjonowania systemu elektroenergetycznego jest Instrukcja Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowej, gdyż w przypadku sieci dystrybucyjnych analogiczne dokumenty muszą uwzględniać treść instrukcji opracowanej przez operatora systemu przesyłowego (art. 9g ust. 5 p.e.). Zgodnie z nią, wprowadzenie ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej przez Radę Ministrów określone jest jako „tryb normalny” (pkt 4.3.10.2), a przez operatora systemu przesyłowego jako „tryb normalny na polecenie (...)” (pkt 4.3.10.3). Określenia te wskazują, że z punktu widzenia operatora systemu przesyłowego ograniczenia te mają charakter działań pozwalających na zachowanie procedur umożliwiających uprzedzenie odbiorców o podejmowanych działaniach. Oprócz wyżej wskazanych wyróżnia się bowiem jeszcze tryby: awaryjny, automatyczny i ograniczenia poziomu napięć (pkt 4.3.10.4-4.3.10.6). Potwierdza to wniosek, że operator systemu przesyłowego dysponuje szerokim katalogiem środków reagowania na sytuacje kryzysowe – przykładowo, wyłączenia awaryjne zakładają nawet możliwość zmniejszenia poboru mocy czynnej o 50% prognozowanego zapotrzebowania na moc w ciągu 60 minut od wydania polecenia dyspozytorskiego (pkt 4.3.10.4.3.).

Z powyższego wynika, że art. 11d ust. 1 i 3 dostarczają operatorowi systemu przesyłowego instrumenty reagowania na wypadek sytuacji przewidzianych w art. 11c ust. 2. W świetle art. 11d ust. 3, operator systemu przesyłowego dysponuje kompetencją do czasowego ograniczenia zakresu wykonywania umów przesyłowych przez 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 pod groźbą sankcji karnoadministracyjnej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, ograniczenia wskazane w art. 11d ust. 3 p.e. zawierają również te wskazane w art. 11c ust. 2 pkt 2, pochłaniając je niejako i stanowiąc ich realizację. Porównanie treści art. 11c ust. 2 pkt 2 i art. 11d ust. 3 oraz art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. prowadzi do wniosku, że ograniczenia świadczenia usług przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej obejmują ograniczenia w jej dostarczaniu i poborze. 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. Niewątpliwie dostarczanie i pobór energii stanowi sposób jej przesyłania, a treść art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. obejmując swoją hipotezą dostarczanie i pobór energii elektrycznej, a zatem to, co jest normowane art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e., wskazuje na sankcję za niedostosowanie się do ograniczeń.

Plany ograniczeń są sporządzane na podstawie § 8 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. nr 133, poz. 924) przez operatorów systemu elektroenergetycznego. Ograniczenia mają dwukierunkowy charakter – są to ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej. Niedostosowanie się do ograniczeń w poborze skutkuje również niewykonaniem przez odbiorcę ograniczeń w dostarczaniu energii elektrycznej pobieranej przez niego z sieci w ilości większej niż wynikająca z planu ograniczeń. Odbiorca wymusza bowiem swoim działaniem nieplanowaną przez operatora dodatkową pracę sieci elektroenergetycznej. Sytuacja ta

zależy jedynie od decyzji odbiorcy. Wprowadzanie ograniczeń nie polega na fizycznym odcinaniu odbiorców od sieci, lecz właśnie na dobrowolnym dostosowaniu się przez nich do ustalonych wcześniej planów ograniczeń.

Zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia, ograniczenia w poborze energii elektrycznej są realizowane przez odbiorców stosownie do komunikatów operatorów o obowiązujących stopniach zasilania. W myśl ust. 2 cytowanego przepisu, komunikaty operatorów o obowiązujących stopniach zasilania, o których mowa w § 9, wprowadzanych jako obowiązujące w najbliższych 12 godzinach i przewidywanych na następne 12 godzin, są ogłaszane w radiowych komunikatach energetycznych w programie (...) (...) o godzinie 7⁵⁵ i 19⁵⁵ oraz na stronach internetowych operatorów i przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie zaopatrzenia w ciepło, które obowiązują w czasie określonym w tych komunikatach.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia, umowy zawarte przez przedsiębiorstwa energetyczne z odbiorcami zawierają maksymalne ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej ujęte w planach ograniczeń i określają sposób powiadamiania o obowiązujących stopniach zasilania.

Plany ograniczeń służą ustaleniu, ile i od jakich odbiorców można będzie uzyskać ograniczenie w poborze mocy. Nie można ustalać tych okoliczności dopiero na etapie wprowadzania ograniczeń. Taka możliwość zaburzałaby cały proces planowania, a co najmniej znacznie go utrudniała.

Dokonana powyżej wykładnia językowa i funkcjonalna powyższych norm prawnych pozwala na uznanie, że ograniczenia wprowadzone przez operatora systemu przesyłowego w dniach 10-31 sierpnia 2015 r. podlegały ochronie za pomocą sankcji karnoadministracyjnych (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; 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.).

Wobec uprawomocnienia się decyzji w zakresie stwierdzenia, że powodowa spółka w dniach 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. naruszyła obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, oś sporu w niniejszej sprawie ograniczona została do kwestii przedawnienia możliwości wydania przez Prezesa URE decyzji wymierzającej karę administracyjną na podstawie art. 56 p.e. W odwołaniu od zaskarżonej decyzji zostały podniesione również przez powodową spółkę zarzuty dotyczące wymiaru kary oraz odstąpienia od jej wymierzenia.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, iż jak słusznie stwierdził Sąd Okręgowy, postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej za niestosowanie się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wprowadzonych w dniach 10-31 sierpnia 2015 r. było prowadzone po 1 czerwca 2017 r., tj. po wejściu w życie przepisów działu IVA k.p.a. dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych.

Tym samym, nie ulega wątpliwości, że rozpoznając niniejszą sprawę należało uwzględnić zarówno przepis art. 189g k.p.a., zgodnie z którym administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa lub wystąpienia skutków takiego naruszenia; jak również rozważyć uwzględnienie zastosowania regulacji względniejszej, gdyby taka istniała w czasie wydawania decyzji w sprawie nałożenia kary na przedsiębiorcę. Zgodnie bowiem z art. 189c k.p.a., jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

Przy czym określenie z art. 189c k.p.a.: „ustawa obowiązująca poprzednio” oznacza nie tylko ustawę obowiązującą w czasie naruszenia prawa, lecz także wszelkie inne zmiany ustawodawcze, które nastąpiły po czasie naruszenia prawa, a przed wydaniem decyzji ostatecznej w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Na takie rozumienie powyższej normy prawnej wskazuje także orzecznictwo sądów powszechnych i Sądu Najwyższego dotyczące stosowania przepisów prawa karnego, gdzie analogiczne postanowienia jak w art. 189c k.p.a. są zawarte w art. 4 § 1 kodeksu karnego, art. 2 § 1 kodeksu wykroczeń i art. 2 § 2 kodeksu karnego skarbowego. Dla przykładu wskazać należy na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 października 2008 r., sygn. WA 40/08, zgodnie z którym przy rozważaniu problemu względności ustaw (w tym w kontekście ustania karalności czynu) nie należy poprzestawać

wyłącznie na porównaniu ustawy nowej z ustawą obowiązującą w dacie popełnienia przestępstwa, lecz należy brać pod uwagę wszystkie zmiany stanu prawnego zaistniałe między datą popełnienia przestępstwa, a datą orzekania tak, by zgodnie z regułą opisaną w art. 4 § 1 k.k. doszło do oceny zachowania sprawcy przez pryzmat przepisów dlań najkorzystniejszych. Podobnie wskazał również Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 października 2012 r., sygn. V KK 447/11.

W niniejszej sprawie należało zatem rozważyć przepisy obowiązujące od chwili popełnienia deliktu administracyjnego, czyli od 10-12 sierpnia 2015 r. do chwili obecnej. W powyższym przedziale czasowym można wyróżnić cztery okresy o różnych stanach prawnych dotyczących przedawnienia.

Pierwszy okres: od chwili wejścia w życie ustawy Prawo energetyczne do 30 października 2015 r., w którym brak było jakichkolwiek unormowań o przedawnieniu; drugi okres: od 30 października 2015 r. do 2 września 2016 r., w którym na mocy nowelizacji ustawy - Prawo energetyczne z 11 września 2015 r., wprowadzono do niej art. 56 ust. 7a, zgodnie z którym, w sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej; trzeci okres: od 2 września 2016 r. do 1 czerwca 2017 r., w którym na skutek kolejnej nowelizacji Prawa energetycznego z 22 lipca 2016 r., zmieniono art. 56 ust. 7a przez wyłączenie z zastosowania art. 68 § 1-3 Ordynacji podatkowej; czwarty okres: od 1 czerwca 2017 r. do chwili obecnej, w którym - obok regulacji obowiązującej w poprzednim okresie - znajduje zastosowanie także art. 189g k.p.a., stanowiący ogólną regulację przedawnienia kar pieniężnych w prawie administracyjnym – 5 lat.

Nie budzi wątpliwości, że przy zastosowaniu obecnie obowiązującego uregulowania, tj. 5-letniego okresu przedawnienia, delikt popełniony przez powodową spółkę nie uległ przedawnieniu. Delikt miał miejsce w dniach 10-12 sierpnia 2015 r., zaś zaskarżona decyzja została wydana w dniu 31 marca 2020 r. Również zgodnie z uregulowaniami obowiązującymi w trzecim z wymienionych okresów, w którym ustawa prawo energetyczne wprost wyłączała zastosowanie art. 68 § 1-3 Ordynacji podatkowej, czyli przepisu ordynacji o przedawnieniu, nie ulega wątpliwości, że delikt powódki nie przedawnił się. Nie obowiązywały bowiem żadne przepisy, zgodnie z którymi delikty wymienione w prawie energetycznym przedawniałyby się, przy czym zastosowanie art. 68 § 1-3 Ordynacji podatkowej zostało wprost wyłączone.

Pozostało zatem do rozważenia, czy możliwe jest zastosowanie przepisów ordynacji podatkowej o przedawnieniu, a jeśli tak, to których, w pierwszym z omawianych okresów, w którym przepisy nie regulowały przedawnienia deliktów wymienionych w prawie energetycznym, a jednocześnie nie wyłączały wprost możliwości zastosowania przepisów ordynacji podatkowej oraz w drugim okresie, w którym przepisy prawa energetycznego nakazywały odpowiednie zastosowanie przepisów ordynacji podatkowej.

Na wstępie wskazać należy, że Trybunał Konstytucyjny wypowiadając się w tym zakresie, wielokrotnie wskazywał, że wprowadzenie do systemu prawnego instytucji przedawnienia zobowiązań, z uwagi na brak konstytucyjnej regulacji tej problematyki, jak również nadanie jej konkretnego kształtu, w tym określenia terminu przedawnienia, pozostaje w sferze uznania ustawodawcy (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04 i z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. P 30/11; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 września 2009 r., sygn. Ts 389/08).

Nie istnieje zatem konstytucyjne „prawo do przedawnienia”. Kwestię tę rozstrzyga każdorazowo, w odniesieniu do poszczególnych regulacji, ustawodawca. W prawie energetycznym zostały wskazane powinności poszczególnych podmiotów oraz skutki ich niewypełnienia. Ustawodawca wymienił czyny, których popełnienie jest zagrożone karą administracyjną, wskazując przedział w jakim może być ona wymierzona. Do prawa energetycznego nie została zaś wprowadzona instytucja przedawnienia, która miałaby mieć zastosowanie do deliktów opisanych w tym prawie. Nie obowiązywało także żadne ogólne uregulowanie dotyczące przedawnienia w prawie administracyjnym. Ustawodawca zdecydował się na zamieszczenie przepisów o przedawnieniu tylko w niektórych ustawach administracyjnych, w tym w ordynacji podatkowej.

Powyższe naprowadza na stwierdzenie, że do czasu nowelizacji wprowadzającej do systemu prawa art. 189g k.p.a., ustawodawca nie przewidział przedawnienia dla deliktów administracyjnych wymienionych w prawie energetycznym.

Do takich samych wniosków prowadzi przesłedzenie kolejnych zmian w prawie energetycznym. Jak zostało wyżej wskazane, w pierwszym okresie (do 30 października 2015 r.) ustawodawca nie przewidział przedawnienia, w drugim okresie również (gdyż przepisów ordynacji podatkowej o przedawnieniu nie dało się odpowiednio zastosować, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia), co potwierdził ustawodawca w trzecim okresie, poprzez wskazanie wprost, że art. 68 ordynacji podatkowej o przedawnieniu nie stosuje się, a w czwartym okresie ustawodawca wprowadził ogóle przepisy o przedawnianiu deliktów administracyjnych, ale termin ich określił na 5 lat, a więc stosunkowo długi okres (w porównaniu do podstawowego, 3-letniego okresu przedawnienia z ordynacji podatkowej).

W wyroku z dnia 13 maja 2010 r., sygn. III SK 42/09, wydanym w czasie, w którym nie obowiązywał art. 189g k.p.a. i nie obowiązywały żadne przepisy przewidujące przedawnienie deliktów wymienionych w prawie energetycznym, Sąd Najwyższy wskazał, że dostrzega problem braku przepisów o przedawnieniu karanie naruszeń przepisów prawa energetycznego, rozwiązany jedynie częściowo dodaniem do art. 56 przepisu ust. 6a Prawa energetycznego (dotyczącego odstąpienia od wymierzenia kary), jednakże nie dopatruje się naruszenia praw konstytucyjnych powódki poprzez spóźnione jej ukaranie. Tym samym Sąd Najwyższy uznał, że w pierwszym z omawianych okresów, czyli co najmniej do dnia 30 października 2015 r., delikty uregulowane w prawie energetycznym nie podlegały przedawnieniu, w tym poprzez odpowiednie stosowanie przepisów ordynacji podatkowej.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Okręgowy uznał, że przepisy ordynacji podatkowej dotyczące przedawnienia (o 3-letnim okresie przedawnienia) należało zastosować w niniejszej sprawie z uwagi na regulacje obowiązujące w drugim okresie, to jest od 30 października 2015 r. do 2 września 2016 r., w którym dodano do prawa energetycznego art. 56 ust. 7a, zgodnie z którym, w sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III Ordynacji podatkowej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, pogląd powyższy jest nietrafny, gdyż przepisów ordynacji podatkowej o przedawnieniu nie można zastosować odpowiednio do deliktów wymienionych w prawie energetycznym. Wskazać należy, że Dział III ordynacji podatkowej, do którego odpowiedniego stosowania odsyła art. 56 ust. 7a p.e., jest działem obszernym, zawierającym wiele artykułów (art. 21-119, w tym wiele dodanych artykułów z oznaczeniami literowymi), w tym rozdział 8 Przedawnienie (art. 68-71). Zatem przez powyższe odesłanie, w prawie energetycznym odpowiednio stosuje się wiele przepisów ordynacji podatkowej. Przy czym przepisy ordynacji należy stosować odpowiednio, a zatem nie wprost. Przy odpowiednim stosowaniu przepisów z innego aktu prawnego należy uwzględnić specyfikę regulacji zawartych w akcie odsyłającym do ich odpowiedniego stosowania. Pomiędzy uregulowaniami zawartymi w ordynacji podatkowej, a więc pomiędzy zobowiązaniami podatkowymi oraz sankcjami za ich niewypełnienie i deliktami z prawa energetycznego oraz sankcjami z nimi związanymi istnieją zasadnicze różnice.

Zgodnie z art. 68 § 1 ordynacji podatkowej (który zastosował odpowiednio Sąd pierwszej instancji), zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2, nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

Przepisy art. 68-71 ordynacji podatkowej wprost określają jedynie terminy przedawnienia zobowiązania podatkowego oraz terminy przedawnienia prawa do ustalenia takiego zobowiązania, a więc ich przedmiot jest różny od przedmiotu decyzji wydanej w niniejszej sprawie. Niezależnie od chwili powstania zobowiązania podatkowego, a więc albo z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 1 ordynacji), albo z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 2 ordynacji); obowiązek zapłaty podatku jest nałożony przepisami prawa z tytułu zaistnienia zdarzeń podatkowych. Obciąża on podatnika, zaś w niektórych przypadkach musi zostać skonkretyzowany dopiero w decyzji administracyjnej stwierdzającej wymiar podatku. Natomiast delikty opisane w prawie energetycznym polegają na niezastosowaniu się danego podmiotu do regulacji prawa energetycznego. Stwierdzenie popełnienia deliktu nie stanowi skonkretyzowania obowiązku zapłaty kary administracyjnej.

Nawet w przypadku kary pieniężnej nakładanej na podstawie ustawy o grach hazardowych, której wymierzenie, jak przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, rekompensuje podatek od gier, Naczelny Sąd

Administracyjny słusznie uznał, że nie można do niej stosować przepisów ordynacji podatkowej o przedawnieniu. Dodać należy, że zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, do postępowań w sprawach określonych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie zaś z art. 91 ustawy o grach hazardowych, do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Przepisy ustawy o grach hazardowych odsyłają zatem do odpowiedniego stosowania przepisów ordynacji podatkowej w analogiczny sposób jak przepisy prawa energetycznego.

W wyroku z dnia z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. II GSK 1018/20, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że nie budzi wątpliwości na tle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 października 2015 r., sygn. P 32/12, że kara pieniężna, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych, rekompensuje nieopłacony podatek od gier. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego za jednolity obecnie należy uznać pogląd, że mimo wskazanej wyżej funkcji kary pieniężnej nakładanej na podstawie przepisów ustawy o grach hazardowych jaką jest rekompensata podatku, ani art. 8 ustawy o grach hazardowych, ani art. 91 tej ustawy nie uprawnia do stosowania przedawnienia określonego przepisami Ordynacji podatkowej.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że decyzja w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych jest decyzją kształtującą dopiero stosunek administracyjnoprawny, a zatem mającą charakter konstytutywny (ustalający). Decyzja ta - w przeciwieństwie do decyzji podatkowej, o której mowa w art. 21 § 1 pkt 2 w zw. z art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej - nie konkretyzuje obowiązku prawnego wcześniej istniejącego, ale go od podstaw kształtuje w sposób od razu zindywidualizowany i skonkretyzowany. Jest to decyzja całkowicie odmienna od decyzji wymiarowej dotyczącej zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, powstałych z dniem doręczenia decyzji, a więc do zobowiązań, do których ma zastosowanie art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej.

Decyzja wymiarowa jest konkretyzacją istniejącego wcześniej stosunku prawnopodatkowego, który powstaje przed jej wydaniem. Po stronie urządzającego gry hazardowe, nie powstaje przed wydaniem decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej żadna skonkretyzowana powinność zapłaty tej kary. Do momentu wydania takiej decyzji na stronie nie ciąży żaden, nawet abstrakcyjny i ogólny obowiązek prawny zapłaty kary - co wynika z samej natury sankcji administracyjnej i jest zasadniczą okolicznością odróżniającą zobowiązanie z tytułu kary pieniężnej od zobowiązania podatkowego. Ta okoliczność przesądza o niemożności zastosowania w odniesieniu do decyzji nakładającej karę pieniężną na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 ustawy o grach hazardowych instytucji przedawnienia prawa do wydania decyzji z art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej (por. wyroki NSA z dnia 26 października 2016 r., sygn. II GSK 1479/16 i z dnia 12 grudnia 2018 r. sygn. II GSK 4299/16).

W wyroku z dnia 8 marca 2018 r., sygn. II GSK 3533/17, Naczelny Sąd Administracyjny również podkreślił, że po stronie urządzającego gry hazardowe nie powstała przed wydaniem decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej żadna skonkretyzowana powinność zapłaty tej kary. Co więcej, do momentu wydania takiej decyzji na stronie nie ciążył w ogóle żaden, nawet abstrakcyjny i ogólny ustawowy obowiązek zapłaty kary, co wynika z samej natury sankcji administracyjnej i jest zasadniczą okolicznością różniącą zobowiązanie z tytułu kary pieniężnej od zobowiązania podatkowego, przesądzającą w dalszej kolejności o niemożności zastosowania w odniesieniu do decyzji nakładającej karę pieniężną na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 u.g.h. regulacji zawartej w art. 68 § 1 i § 2 ordynacji podatkowej.

Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że kary mają charakter typowej sankcji administracyjnej związanej z wystąpieniem deliktu administracyjnego, a te są znacznie bliższe sankcjom przewidzianym w przepisach karnych lub dotyczących wykroczeń, niż zobowiązaniom podatkowym. Przedawnienie w sprawach karnych uregulowane jest w taki sposób, że odnosi się do momentu popełnienia sankcjonowanego czynu, a więc całkowicie odmiennie, niż czyni to prawo podatkowe. Jak już zauważono, nie można w przypadku kar administracyjnych mówić o istnieniu jakiegokolwiek obowiązku ich zapłaty w związku z urządzaniem gier w warunkach o jakich mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1

i 2 u.g.h, do czasu ustalenia tego obowiązku w decyzji przez właściwy organ, nie wynika on bowiem z żadnego przepisu ustawowego.

Analogicznie należy ocenić charakter kar wymierzanych na podstawie art. 56 prawa energetycznego. Do czasu ustalenia obowiązku zapłaty kary w decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, na stronie popełniającej delikt opisany w prawie energetycznym nie ciąży obowiązek zapłaty kary, nawet abstrakcyjny (czyli bez ustalenia wysokości kary). Istnienie po stronie sprawcy deliktu administracyjnego świadomości jego popełnienia i grążącej za to kary administracyjnej nie może być utożsamiane z istnieniem obowiązku zapłaty kary. Obowiązek ten powstaje w sposób kształtujący dopiero w wydanej decyzji. Dlatego też do kar wymierzanych przez Prezesa URE na podstawie art. 56 prawa energetycznego nie można zastosować odpowiednio przepisów ordynacji podatkowej dotyczących przedawnienia.

Gdyby jednak nawet uznać, że należy odpowiednio zastosować przepisy ordynacji podatkowej dotyczące przedawnienia (czego Sąd Apelacyjny nie stwierdza), to wówczas odpowiednio należałoby zastosować art. 68 § 2, a nie art. 68 § 1 ordynacji. Zgodnie z art. 68 § 2 pkt 1 i 2 ordynacji podatkowej, jeżeli podatnik 1) nie złożył deklaracji w terminie przewidzianym w przepisach prawa podatkowego, 2) w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w § 1, nie powstaje, pod warunkiem że decyzja ustalająca wysokość tego zobowiązania została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy.

W art. 68 § 2 ordynacji został zatem przewidziany 5-letni okres przedawnienia. Norma prawna zawarta w tym artykule dawałaby się bardziej odpowiednio zastosować do kar wymierzanych przez Prezesa URE, gdyż co do zasady 3-letni termin, o którym mowa w art. 68 § 1 ordynacji podatkowej, nie znajduje zastosowania do decyzji administracyjnych, które są poprzedzone postępowaniem administracyjnym, w którym organ prowadzi postępowanie dowodowe oraz dokonuje ustaleń w zakresie popełnienia deliktu i w konsekwencji tych ustaleń wymierza karę pieniężną.

Zasadnicza różnica w dyspozycjach tych przepisów polega na tym, że w art. 68 § 1 stypizowano przypadki, w których decyzja ustalająca zobowiązanie podatkowe jest wydawana w zwykłym trybie, zaś w art. 68 § 2 przypadki, w których podatnik nie dopełnił nałożonych na niego obowiązków (nie złożył deklaracji, w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych). W przypadku wydania decyzji, o jakiej mowa w art. 68 § 2, konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, wykrycie i wykazanie popełnienia deliktu. Dlatego też termin przedawnienia jest dłuższy.

Bardziej zatem odpowiada to sytuacji wydania przez Prezesa URE decyzji nakładającej karę pieniężną na podstawie przepisów prawa energetycznego. Organ musi stwierdzić zaistnienie deliktu administracyjnego oraz przeprowadzić postępowanie dowodowe. Dlatego też, gdyby nawet odpowiednio zastosować przepisy ordynacji podatkowej o przedawnieniu, to byłby to art. 68 § 2 przewidujący 5-letni okres przedawnienia. W niniejszej sprawie zatem nie doszłoby do przedawnienia.

W wyroku z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. II OSK 2078/15, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że odpowiednie stosowanie przepisów ordynacji podatkowej do kary za nielegalne przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego wymaga rozróżnienia trzyletniego i pięcioletniego okresu przedawnienia, przewidzianego w art. 68 § 1 i § 2 o.p. Pierwszy z nich (trzyletni) znajduje zastosowanie w sytuacji, w której inwestor złożył zawiadomienie lub wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, przy czym data dokonania tych czynności wyznacza początek biegu trzyletniego terminu przedawnienia. Drugi ma zastosowanie w sytuacji niezłożenia zawiadomienia lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu. Wówczas pięcioletni termin do wymierzenia kary będzie biegł od rzeczywistego stwierdzenia naruszenia prawa, a konkretnie faktu rozpoczęcia użytkowania obiektu bez wymaganego pozwolenia, a jego przerwanie nastąpi wraz z doręczeniem postanowienia wymierzającego karę.

Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 2 § 2 ordynacji podatkowej, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III stosuje się również do opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy. Z kolei zgodnie z art. 3 pkt 8 ordynacji,

przez niepodatkowe należności budżetowe rozumie się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych.

Mimo, że zgodnie z art. 56 ust. 1a p.e., wpływy z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stanowią dochód budżetu państwa, administracyjne kary pieniężne nie mieszczą się w zakresie pojęcia należności wynikających ze stosunków publicznoprawnych, o których mowa w art. 3 pkt 8 ordynacji podatkowej.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 września 2019 r., sygn. II OSK 2551/17, do kategorii niepodatkowych należności budżetowych można zaliczyć jedynie tego rodzaju świadczenia, które zawierają w swych konstrukcjach elementy prawne danin publicznych. Wszelkiego rodzaju kary pieniężne wynikają zaś nie ze stosunków publicznoprawnych, nakazujących określonym podmiotom świadczenie publiczne na rzecz budżetu państwa (budżetu jednostek samorządu terytorialnego), lecz z zabronionych pod groźbą sankcji ich zachowań, są zatem następstwem stwierdzenia przez organ deliktu administracyjnego. Tym samym, skoro warunkiem zastosowania przepisów ordynacji podatkowej do określonej należności budżetowej jest to, aby wynikała ona ze stosunków publicznoprawnych, powinno się do nich zaliczać jedynie należności, których obowiązek ponoszenia stanowi realizację przepisów prawa, a nie jest wynikiem naruszenia tych przepisów, jak ma to miejsce w przypadku nakładanej na podstawie art. 56 ust. 1 p.e. kary pieniężnej.

Katalog danin publicznych znajduje się natomiast w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zgodnie z którym do katalogu danin publicznych zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

W powyższym katalogu nie zostały wprost wymienione kary pieniężne, jednak zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ma także możliwości ich zaliczenia do powyższego katalogu jako innych świadczeń pieniężnych, w oparciu o przyjęte cechy konieczne i charakterystyczne dla „daniny publicznej”. Do cech charakterystycznych danin publicznych należy bowiem zaliczyć przede wszystkim ich powszechność, przymusowość i bezzwrotność. Ponadto ich pobór następuje na rzecz podmiotów publicznych w celu gromadzenia środków służących wypełnianiu przez państwo zadań publicznych, wynikających z Konstytucji RP i ustaw (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 marca 2018 r., sygn. III SK 12/17 za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. P 9/09).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, uwzględniając powyższe, nie sposób uznać, że kara pieniężna stanowi „daninę publiczną”, gdyż jej nałożenie następuje na mocy aktu indywidualnego niebędącego ustawą. W odniesieniu do kary, o której mowa w art. 56 ust. 1 p.e., kluczowe pozostaje, że jej wymierzenie zgodnie z art. 56 ust. 2 p.e. następuje w drodze decyzji Prezesa URE, a zatem podstawą jej wymierzenia nie jest przepis prawa, a decyzja, która dotyczy działania lub zaniechania określonego podmiotu naruszającego prawo. Co więcej, nie służy ona również realizacji przez państwo celów publicznych, gdyż ma charakter incydentalny i nie przyczynia się do stałego pokrywania publicznych potrzeb finansowych. Jej funkcja, w głównej mierze represyjna, ma na celu zmobilizowanie indywidualnego podmiotu do postępowania zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę katalogiem norm prawnych, w celu zachowania porządku publicznego. Powyższe okoliczności prowadzą zatem do wyeliminowania z kręgu pojęcia daniny publicznej wszelkich kar pieniężnych (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. VII AGz 6/19).

W świetle powyższych rozważań, wydanie przez Prezesa URE decyzji o nałożeniu na przedsiębiorcę kary pieniężnej w dniu 31 marca 2020 r. pozostaje dopuszczalne, gdyż w tym dniu, wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, nie upłynął jeszcze 5-letni termin przedawnienia wskazany w art. 189g k.p.a.

W okolicznościach stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę obowiązku stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikającego z art. 11 i art. 11d ust. 3 p.e. oraz zasługującego w pełni na podzielenie ustalenia nie tylko w samej decyzji, ale również w uzasadnieniu Sądu Okręgowego, braku znikomego stopnia szkodliwości czynu, a tym samym braku możliwości odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 56

ust. 6a p.e., stwierdzić należało, że pozwany na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e. był obowiązany nałożyć na powódkę karę pieniężną za niedostosowanie się do wprowadzonych ograniczeń w pełnym zakresie.

Słusznie wskazał Sąd Okręgowy, że wysokość i sposób obliczenia kary odpowiada zasadzie proporcjonalności i została ona obliczona stosownie do treści art. 56 ust. 6 p.e. W szczególności wysokość kary uwzględnia zakres naruszenia, w tym wysoką szkodliwość społeczną czynu, gdyż powódka nie dostosowując się do wprowadzonych ograniczeń w poborze prądu kierowała się w pierwszej kolejności własnym interesem ekonomicznym (kontynuowanie produkcji bez względu na wprowadzone ograniczenie) niż interesem ogólnym – bezpieczeństwem systemu elektroenergetycznego, który był z racji przeciążenia narażony na ryzyko sprawnego funkcjonowania, w tym blackautów.

Przypomnieć należy, że powodowa spółka nie dostosowała się do wprowadzonych ograniczeń w aż siedmiu punktach poboru energii. Przekroczenia mocy bezpiecznej uznać należy za znaczne. Kara nie może być iluzoryczna, gdyż przekreśliłoby to jej sens prewencyjno-represyjny, zważywszy również na fakt, że najgroźniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju były właśnie pierwsze godziny, a następnie dni, wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej.

Stopień szkodliwości czynu przypisanego powódce był znaczny. Czyn ten miał istotny wpływ na bezpieczeństwo funkcjonowania Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, a realne zagrożenie objęło cały krajowy system elektroenergetyczny, o czym świadczy wprowadzenie przez Radę Ministrów ograniczeń mocą rozporządzenia z 11 sierpnia 2015 r. Jak już zaś powyżej wskazywano, bezpieczeństwo energetyczne ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i jest chronione również konstytucyjnie. Energia elektryczna ma istotne znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania każdego z jej odbiorców i z tego powodu jest podstawowym dobrem cywilizacyjnym. Dlatego konieczna jest eliminacja zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw energii, w szczególności po ogłoszeniu 20 stopnia ograniczenia zasilania, to jest w czasie, gdy system elektroenergetyczny nie dysponuje zapasem mocy. W tej krytycznej dla bezpieczeństwa energetycznego kraju sytuacji, każde, nawet niewielkie, przekroczenie dopuszczalnego poboru nosiło w sobie znaczny stopień szkodliwości, ponieważ bezpośrednio zagrażało sprawności maksymalnie obciążonego krajowego systemu elektroenergetycznego.

Na poziom bezpieczeństwa energetycznego w sytuacjach wprowadzania ograniczeń składa się zachowanie wielu odbiorców energii. Stąd działań każdego z nich z osobna nie można uznawać za mało istotne (a w konsekwencji również mało szkodliwe), skoro w sumie mogą one doprowadzić do niekontrolowanych zaburzeń funkcjonowania systemu zagrażających także podmiotom, które z uwagi na ważne społecznie zadania ograniczeniom w ogóle nie podlegają. Stąd nawet relatywnie niewielki zakres przekroczeń nie może uzasadniać tezy o znikomej szkodliwości czynu.

W kontekście kryteriów wymiaru kary należy odnotować, że wobec braku wcześniejszych przypadków wprowadzania analogicznych ograniczeń przesłanka dotychczasowego zachowania podmiotu nie ma istotniejszego znaczenia. Z zebranego w sprawie materiału nie wynika, aby powódka naruszała inne obowiązki wynikające z prawa energetycznego, co jednak samoistnie nie mogło prowadzić do obniżenia kary.

W ostatniej kolejności ustawa odwołuje się do możliwości finansowych przedsiębiorcy. Nie ulega wątpliwości, że w realiach uzyskanego przez powódkę przychodu w roku poprzednim uiszczenie orzeczonej kary pozostaje w zakresie jej możliwości i nie wpłynie istotnie na jej kondycję finansową.

W sprawie nie zachodziły przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary określone w art. 56 ust. 6a p.e. Instytucja odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej oparta jest na uznaniu administracyjnym. Przyjmuje się, że kontrola sądowa powinna sięgać głębiej w przypadku decyzji związanych, a płycej w przypadku decyzji uznaniowych. W innym przypadku instytucja uznania administracyjnego stałaby się konstrukcją iluzoryczną. W literaturze dostrzega się ten problem, wskazując, że nadmierna, ekspansywna kontrola sądowa może niweczyć sensowność przepisów upoważniających organy do uznania administracyjnego. W wyroku z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. I NSK 95/18, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, w świetle którego Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w ustawie – Prawo energetyczne. W pewnych przypadkach sąd może co prawda zastosować art. 56 ust. 6a p.e., jednakże w pierw powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył

zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek.

W ocenie Sądu Apelacyjnego Prezes URE dysponuje pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomości szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej przesłanki – uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia bądź nieodstąpienia od kary. Wyodrębnienie ze struktury administracji publicznej wyspecjalizowanych i niezależnych od rządu organów regulacyjnych wynika ze złożoności i zmienności sytuacji rynkowych, które wymagają szybkiej i adekwatnej reakcji państwa. Do elementów charakterystycznych ustrojowej pozycji organu regulacyjnego należą: fachowość piastuna władzy regulacyjnej, który jest wyłaniany w otwartym i konkurencyjnym naborze spośród kandydatów spełniających kryteria ustawowe, do których należy zwłaszcza wymóg posiadania wykształcenia i wiedzy z zakresu właściwości regulatora; powierzenie mu przez ustawodawcę dyskrecjonalnej władzy obejmującej ocenę stanu rynku oraz zachowań działających na nim przedsiębiorców oraz możliwość władczej interwencji ex ante lub ex post opartej na analizie tegoż rynku; niezależność od władzy wykonawczej i ustawodawczej, którą gwarantuje powołanie na określoną kadencję oraz ograniczenie możliwości odwołania do wyjątkowych, ściśle określonych przypadków, które obiektywnie uniemożliwiają dalsze piastowanie urzędu.

Prezes URE posiadając instytucjonalną oraz bezpośrednią wiedzę na temat liczby objętych ograniczeniami przedsiębiorców oraz mając bieżącą styczność z realiami rynkowymi nie znalazł podstaw do odstąpienia w ramach uznania administracyjnego od wymierzenia powódce kary, ponieważ analizując przesłankę znikomej szkodliwości czynu wziął pod uwagę efekt skali zjawiska przekroczenia przez przedsiębiorców, w tym powódkę, poboru energii elektrycznej w sierpniu 2015 r., która doprowadziła do skrajnego zagrożenia dostaw energii elektrycznej. To, że powodowa spółka nie dostosowała się do ograniczeń w stosunkowo krótkim okresie nie oznacza, że należy przyjąć znikomy stopień szkodliwości jej czynu. Suma niewielkich przekroczeń poboru energii elektrycznej występująca u wielu odbiorców zagroziła bezpieczeństwu krajowego systemu elektroenergetycznego.

Dlatego też w okolicznościach sprawy nie ma podstaw do uznania, że stopień szkodliwości czynu przypisanego powódce jest znikomy. Jak wyżej stwierdzono, Sąd Apelacyjny ocenia ten stopień jako znaczny. Nie było więc możliwe zastosowanie rozważanej instytucji.

Nie były zasadne zarzuty powódki podniesione w odwołaniu, w których powódka wskazała, że w umowie wpisano inną moc umowną, a inną przyjęto w planach ograniczeń i dlatego kara powinna być niższa o 14.450 zł (k. 23). Zauważyć należy, że przy ustalaniu wymiaru niedostosowania się do wprowadzonych ograniczeń, Prezes URE przyjął wartość z umowy, co i tak nie miało wpływu na wymiar kary, gdyż w tych punktach nie stwierdzono przekroczenia poboru w 11 stopniu zasilania ponad moc bezpieczną określoną w umowach (k. 54).

Zgodnie z art. 56 ust. 3 prawa energetycznego, wysokość kary pieniężnej nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Powódka podała, że w 2019 r. uzyskała łączny przychód w wysokości 4.429.327 zł. W zaskarżonej decyzji została jej wymierzona kara w wysokości 281.452 zł, co stanowi 6,35% przychodu. Przy czym, jest to wyliczenie zbiorcze, czyli dotyczące niezastosowania się do ograniczeń we wszystkich siedmiu punktach poboru energii, a nie w każdym z osobna. Brak jest podstaw do stwierdzenia, że wymierzona kara jest za wysoka.

Wobec powyższego, odwołanie należało uznać za nieuzasadnione i odpowiednio zmienić wyrok Sądu pierwszej instancji tak co do istoty sprawy, jak i rozstrzygnięcia o kosztach procesu, które powinno nastąpić według zasady odpowiedzialności za jego wynik wyrażonej w art. 98 k.p.c.

Z tych przyczyn, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji, zmieniając zaskarżony wyrok poprzez oddalenie odwołania powódki także w zaskarżonej części, czyli w części dotyczącej wymierzenia kary. Wynagrodzenie pełnomocnika pozwanego zostało ustalone w obydwu instancjach odpowiednio na podstawie § 10 ust.

1 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. 2018.265 – tekst jedn.).

Na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. 2021.2257 – tekst jedn.), Sąd Apelacyjny nakazał pobrać od powódki na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Apelacyjnego w Warszawie opłatę od apelacji w wysokości 1.000 zł, od uiszczenia której Prezes URE był zwolniony na podstawie art. 94 powyższej ustawy.

Małgorzata Mączkowska