



Sygn. akt III SK 59/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Krzysztof Staryk (sprawozdawca)

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

w sprawie z powództwa E. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o nałożenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 24 września 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 31 stycznia 2013 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r., zmienił zaskarżony przez E. Sp. z o.o. (powód) wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 17 kwietnia 2012 r., w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes

Urzędu) z dnia 31 grudnia 2009 r. i zasądził od Prezesa Urzędu na rzecz powoda koszty procesu za I i II instancję.

W uzasadnieniu wyroku Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że okoliczności faktyczne w niniejszej sprawie nie były sporne, zaś istota sporu dotyczyła wyłącznie kwestii prawnej, to jest interpretacji obowiązku wynikającego z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu przed zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie zgodności (Dz.U. z 2007 r. Nr 21, poz. 124), jak i w brzmieniu wynikającym z tejże zmiany oraz do oceny, czy istniał obowiązek nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej za brak realizacji tego obowiązku w okresie I półrocza 2007 r. mając na uwadze treść art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego. Zgodnie z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu przed zmianami wprowadzonymi ustawą z 12 stycznia 2007 r. obowiązek powoda polegał na zakupie oferowanej energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w przyłączonych do sieci źródłach energii znajdujących się na terytorium RP. Obowiązek ten uściślały przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (Dz.U. z 2004 r. Nr 267, poz. 2657). W myśl przepisów rozporządzenia obowiązek ten uznawano za spełniony, jeżeli udział ilościowy zakupionej energii elektrycznej ze skojarzonych źródeł energii w wykonanej całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym wynosił nie mniej niż 15,2% w 2007 r. Niewykonanie tego obowiązku zagrożone było karą pieniężną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego, obliczoną według wzoru z art. 56 ust. 2a pkt 3 Prawa energetycznego w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. wprowadziły zmianę zarówno co do treści obowiązku (art. 9a ust. 8), jak i zagrożenia karą pieniężną (art. 56 ust. 1 pkt 1a). Zamiast zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu, przedsiębiorstwa energetyczne zostały zobowiązane do uzyskania (zakupu) i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu świadectw pochodzenia energii z kogeneracji. Do treści nowego obowiązku dostosowano brzmienie przepisu przewidującego karę

pieniężną za jego niewykonanie oraz sposób jej obliczania. Przepis art. 14 ustawy z 12 stycznia 2007 r. stanowił, że ustawa ta wchodziła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, co oznacza, że weszła w życie w dniu 24 lutego 2007 r. z wyjątkami przewidzianymi w pkt 1 i 2. Zgodnie z punktem 1 tego przepisu art. 9a ust. 8-8d, art. 9c ust. 6 i 7 oraz art. 56 ust. 2a pkt 3 w nowym brzmieniu wchodziły w życie z dniem 1 lipca 2007 r. Do tej daty, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2007 r., na przedsiębiorstwie energetycznym ciążył zatem obowiązek z art. 9a ust. 8 w dotychczasowym brzmieniu. Dlatego należało ocenić, czy zgodnie z nowym brzmieniem art. 56 ust. 1 pkt 1a, który na podstawie art. 14 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. wszedł w życie w dniu 24 lutego 2007 r., Prezes Urzędu był uprawniony do nałożenia na powoda kary pieniężnej za niezrealizowanie obowiązku zakupu energii w I półroczu. Wymierzenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego może nastąpić dopiero po stwierdzeniu, że konkretny przedsiębiorca nie dopełnił obowiązków wynikających z przepisów prawa, tj. dopuścił się co najmniej jednego z czynów określonych w art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego. Z uwagi na dolegliwy charakter kar pieniężnych przedsiębiorcy energetycznemu należy zapewnić nie tylko poszanowanie wszelkich praw procesowych, ale także podstawowej zasady odpowiedzialności karnej, zgodnie z którą podlega jej tylko ten, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą czasie jego popełnienia.

W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny wywiódł, że niezrealizowanie przez powoda obowiązku z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego polegało na zaniechaniu, przy czym powód miał wykonać ciężący na nim obowiązek do dnia 30 czerwca 2007 r. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że treść przepisów obowiązujących w I półroczu 2007 r. mogła rodzić wątpliwości co do tego, kiedy miało nastąpić wykonanie obowiązku z art. 9a ust. 8 w brzmieniu pierwotnym, ponieważ przepisy rozporządzenia z 2004 r. przewidywały obowiązek zakupu energii w skojarzeniu i rozliczenie tego obowiązku w okresie rocznym, zaś przepis art. 11 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. stanowił, że wypełnienie i ocena wypełnienia obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła za okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 30 czerwca 2007 r. nałożonego na podstawie art. 9a ust. 8 w brzmieniu dotychczasowym następuje na podstawie przepisów

dotychczasowych. Skoro jednak dotychczasowy przepis art. 9a ust. 8 prawa energetycznego obowiązywał jedynie do 30 czerwca 2007 r. należało przyjąć, że ostatnim dniem wykonania tego obowiązku był dzień 30 czerwca 2007 r. Z tego względu za działanie bez podstawy prawnej należy uznać nałożenie przez Prezesa Urzędu kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a w brzmieniu obowiązującym do dnia 24 lutego 2007 r. za niewypełnienie obowiązku z art. 9a ust. 8 w brzmieniu do 30 czerwca 2007 r. Przepis art. 56 ust. 1 pkt 1a obowiązujący w pierwszym dniu, kiedy możliwe było stwierdzenie czynu polegającego na zaniechaniu, nie przewidywał już kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku zakupu energii.

Sąd Apelacyjny wyjaśnił także, że jego stanowiska nie zmienia analiza art. 11 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r., ponieważ wykładnia tego przepisu może jedynie prowadzić do wniosku, że przepisy obowiązujące do 30 czerwca 2007 r. stosuje się tylko do oceny, czy obowiązek zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła za okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 30 czerwca 2007 r. został zrealizowany czy nie. Skutki niezrealizowania tego obowiązku nie mogą być jednak oceniane na podstawie przepisów dotychczasowych w drodze rozszerzającej wykładni tego przepisu. W art. 11 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. ustawodawca nie wskazał wyraźnie możliwości zastosowania dotychczasowych przepisów przewidujących karę za zaniechanie wykonania starego obowiązku zakupu energii, zatem nie jest uprawnione twierdzenie, że przepis ten upoważniał Prezesa Urzędu do wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego w brzmieniu obowiązującym do 24 lutego 2007 r. Kwestii sankcji dotyczy bowiem art. 14 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r., na mocy którego art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego w dotychczasowym brzmieniu przestał obowiązywać od dnia 24 lutego 2007 r.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 11 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. w związku z art. 9a ust. 8 oraz art. 56 ust. 1 pkt 1a i ust. 2a pkt 3 Prawa energetycznego w brzmieniu sprzed 24 lutego 2007 r. oraz sprzed 1 lipca 2007 r.; art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego w brzmieniu obowiązującym od dnia 24 lutego 2007 r.; art. 14 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. w związku z art. 56

ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego oraz § 5 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 grudnia 2004 r.

Powód nie wniósł odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda, lecz jedynie pismo przygotowawcze z 24 września 2013 r., w którym wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania za instancję kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wyrok Sądu Apelacyjnego, mimo częściowo niewłaściwego uzasadnienia, odpowiada prawu, dlatego skarga kasacyjna Prezesa Urzędu podlegała oddaleniu.

Sąd Najwyższy w pełni podziela leżące u podstaw zaskarżonego wyroku założenia, zgodnie z którymi w postępowaniach dotyczących nałożenia dolegliwej kary pieniężnej o charakterze administracyjnym konieczne jest zapewnienie odpowiedniej ochrony praw przedsiębiorców. Jak słusznie przyjął Sąd drugiej instancji, realizacja tego postulatu wymaga nie tylko poszanowania pewnych standardów proceduralnych, co przekłada się na kontrolę postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Wskazana jest także, jak miał to na względzie Sąd Apelacyjny, odpowiednia wykładnia przepisów statuujących sankcję przybierającą postać kary pieniężnej oraz przepisów dotyczących kompetencji Prezesa Urzędu do nakładania oraz wymierzania takiej kary. Przy wykładni tych przepisów nie tylko dopuszczalne, ale zasadne i celowe jest chociażby uwzględnienie podstawowych zasad wykładni przepisów przewidujących odpowiedzialność represyjną wypracowanych w obszarze prawa karnego. Stąd też Sąd drugiej instancji trafnie zwrócił uwagę na istotę naruszenia prawa, jakiej dopuścił się powód (zaniechanie wykonania obowiązku) oraz sprzeciwił się rozszerzającej wykładni przepisów dotyczących samej sankcji pieniężnej. O ile bowiem, ze względów celowościowych i efektywnościowych, rozszerzająca wykładnia przepisów prawa regulacyjnego dotyczących kompetencji organów regulacyjnych oraz obowiązków nakładanych na przedsiębiorców jest uznawana za dopuszczalną w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdy obowiązki te są zagrożone wyłącznie karą o charakterze *stricte* administracyjnym (nakaz

zaniechania stosowania określonej praktyki lub nakaz podjęcia określonych działań), o tyle w przypadku nakładania i wymierzania wysokich kar pieniężnych z tytułu stwierdzonych deliktów administracyjnych, ze wskazanych wyżej względów zasadne i celowe jest dokonywanie możliwie wąskiej wykładni przepisów zawierających normę sankcjonującą niepożądane przez prawodawcę zachowania.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie, iż na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, składa się szereg zasad, które nie zostały wprawdzie ujęte *expressis verbis* w tekście Konstytucji RP, ale które wynikają z istoty i z aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Do zasad tych należy w szczególności zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Z zasady tej wynika szereg dalszych zasad szczegółowych, w tym: m.in. zasada ochrony (poszanowania) praw niewadliwie nabytych. U podstaw ochrony praw nabytych znajduje się dążenie do zapewnienia jednostce bezpieczeństwa prawnego i umożliwienia jej planowania przyszłych działań (wyrok z 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1).

Pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego posiada - co Trybunał podkreślił m.in. w sprawie K 9/92 - ważne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Przy czym pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa, która w tej dziedzinie prawa w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, co warunki dla możliwości przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Tak rozumiana przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Często nieuniknione zwiększenie obciążeń poprzez zmianę prawa powinno być dokonywane w ten sposób, by podmioty prawa, których ono dotyczy, miały odpowiedni czas do racjonalnego rozporządzenia swoim interesami.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2002 r. sygnatura akt K 47/01 - przy ocenie legislacji podatkowej założeniem wyjściowym jest pogląd o względnej swobodzie decyzyjnej ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na

pewności prawa, czyli takim zespole jego cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne - umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o możliwie pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą ze sobą pociągnąć. Jednostka powinna zarówno móc przewidywać konsekwencje poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak i oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich nagle oraz w sposób całkowicie arbitralny. Nadto zmiany w regulacji prawnej podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być ogłaszane co najmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego. Jakkolwiek konstytucyjna ochrona interesów podatnika dotyczących niezmienności obowiązujących reguł opodatkowania nie ma charakteru absolutnego, to jednak w każdym razie w sytuacjach, gdy przepisy prawa wyznaczają pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia przez podatnika określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego, ustawodawca nie może zmienić takich „reguł gry” przed upływem okresu czy terminu, który sam wyznaczył. W orzeczeniu, z którego również pochodzą powyższe tezy, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zniesienie z dniem 1 kwietnia 2001 r. zwolnienia od podatku dochodów ze sprzedaży dopuszczonych do publicznego obrotu akcji, przewidzianego - na okres do 31 grudnia 2003 r. - (...) byłoby naruszeniem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz - będącego konsekwencją tej zasady - nakazu szanowania przez ustawodawcę tzw. interesów w toku (wyrok 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 81).

Sąd Najwyższy uznał, że konstatacje te mają adekwatne zastosowanie w niniejszej sprawie. Przy wymierzaniu kary na podstawie przepisu art. 56 ust. 1 pkt 1a w związku z art. 9a ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne w brzmieniu sprzed wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy o systemie oceny zgodności (Dz.U. Nr 21, poz. 124) za niewykonanie obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w przyłączonych do sieci źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w I półroczu 2007 r. należy uwzględnić

szczególne okoliczności faktyczne i prawne, wynikające z ustawowych modyfikacji zasad zakupu energii w tym okresie. Nie jest kwestionowane, że doszło do zmiany zasad zakupu energii w trakcie roku obrachunkowego. Przepis art. 14 ustawy z 12 stycznia 2007 r. stanowił, że ustawa ta wchodziła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, co oznacza, że weszła w życie w dniu 24 lutego 2007 r. z wyjątkami przewidzianymi w pkt 1 i 2. Zgodnie z punktem 1 tego przepisu art. 9a ust. 8-8d, art. 9c ust. 6 i 7 oraz art. 56 ust. 2a pkt 3 w nowym brzmieniu wchodziły w życie z dniem 1 lipca 2007 r. Do tej daty, w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2007 r., na przedsiębiorstwie energetycznym ciążył zatem obowiązek z art. 9a ust. 8 w dotychczasowym brzmieniu (obowiązek powoda polegał na zakupie oferowanej energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w przyłączonych do sieci źródłach energii znajdujących się na terytorium RP). Nie ulega wątpliwości, że obowiązek ten został skorygowany na niekorzyść przedsiębiorcy energetycznego, gdyż termin na jego wykonanie został skrócony z 12 miesięcy do 6 miesięcy; przy czym o zmianie tego obowiązku strona powodowa została ustawą powiadomiona w trakcie roku obrachunkowego (od wejścia w życie przepisu korygującego obowiązek do końcowego terminu jej wykonania pozostało niecałe 4 miesiące, zamiast 10 miesięcy). Podkreślić przy tym należy, że zakupu energii nie można porównać do zakupów detalicznych przez klientów indywidualnych, gdyż wymagają one długofalowego planowania, a często poważnych inwestycji. Z uwagi na pewną „inercję” przemysłu ciężkiego (energetycznego) konieczne było dłuższe niż w zwykłych sprawach *vacatio legis*, czego ustawodawca nie zastosował; zapominając o konieczności wprowadzenia zmian przed okresem rozliczeniowym.

Z tego względu, w ocenie Sądu Najwyższego, nałożenie przez Prezesa Urzędu kary finansowej na stronę powodową nie było zasadne.

W tym kontekście Sąd Najwyższy podzielił rezultaty zastosowania w niniejszej sprawie przez Sąd Apelacyjny zaprezentowanych powyżej standardów, uznając jednocześnie, że poglądy wyrażone w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 12 sierpnia 2014 r., III SK 58/13 powinny ulec odnośnie do nakładania kar za niewykonanie obowiązku w pierwszym półroczu roku 2007 modyfikacji.

W wyroku III SK 58/13 Sąd Najwyższy wskazał, że konsekwencje zmiany obowiązku unormowanego w art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w zakresie kompetencji Prezesa Urzędu do nakładania kar pieniężnych oraz przepisy intertemporalne ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. były już przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego w uchwale z 6 listopada 2009 r., III SZP 2/09 (OSNP z 2010 r. nr 7-8, poz. 105), w której przyjęto, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 1a w związku z art. 9a ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne w brzmieniu sprzed wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo ochrony środowiska i ustawy o systemie oceny zgodności (Dz.U. Nr 21, poz. 124, dalej jako ustawa nowelizująca) stosuje się do oceny wykonania w 2006 r. przez przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w przyłączonych do sieci źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nawet jeżeli postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki po wejściu w życie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r.

Problem prawny rozstrzygnięty w powołanej powyżej uchwale Sądu Najwyższego dotyczył dopuszczalności karania przedsiębiorstw energetycznych przez Prezesa Urzędu w 2007 r. za niewykonanie w 2006 r. obowiązku z art. 9a ust. 8 w starym brzmieniu, w sytuacji gdy ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. zmodyfikowała treść obowiązku uregulowanego w art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego z zakupu oferowanej energii wytworzonej w skojarzeniu na zakup i umorzenie świadectw pochodzenia energii z kogeneracji. Podjęte w tej uchwale rozstrzygnięcie oparto na założeniu, zgodnie z którym „derogowanie określonych przepisów ze względu na zastąpienie ich nowymi przepisami nie powoduje utraty zastosowalności dawnych norm prawnych do stosunków prawnych, których te normy dotyczyły”. Skoro w 2006 r. obowiązywały przepisy, na podstawie których można było odkodować normę sankcjonowaną (obowiązek zakupu) i normę sankcjonującą (kara pieniężna za niedochowanie obowiązku), to zmiana normatywna w zakresie treści obowiązku i sankcji za jego niewykonanie nie skutkowałą w 2007 r. lub 2008 r. depenalizacją zaniechania przedsiębiorstwa energetycznego z 2006 r. Żadne obowiązki nie zostały na przedsiębiorstwa

energetyczne nałożone *ex post*, w okresie, kiedy ciążył na nich obowiązek z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w starym brzmieniu, obowiązek ten był zagrożony sankcją w postaci kary pieniężnej, której wymierzenie miało zawsze miejsce w kolejnych latach, po zamknięciu sprzedaży za rok, za który należało wykonać obowiązek oraz opracowaniu i kontroli danych istotnych z punktu widzenia obowiązku, o którym mowa w art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w starym brzmieniu. Sąd Najwyższy przyjął także, że intencją ustawodawcy nie była depenalizacja niewykonania obowiązku zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu.

Dla rozstrzygnięcia o zasadności skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie znaczenie miały też zawarte w uzasadnieniu uchwały w sprawie III SZP 2/09 wywody odnoszące się do unormowania wynikającego z art. 11 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym „wypełnienie i ocena wypełnienia obowiązku zakupu energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2007 r. nałożonego na podstawie art. 9 ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu dotychczasowym, następuje na podstawie przepisów dotychczasowych”. W powołanej uchwale przepis art. 11 został zinterpretowany przez Sąd Najwyższy w ten sposób, że wyrażona w tym przepisie zasada zastosowania dotychczasowych przepisów „odnosi się do bardzo ogólnie określonych regulacji prawnych, tych mianowicie, które dotyczą – „wypełnienia i oceny wypełnienia obowiązku...”. W tak ogólnym określeniu mieszczą się także te regulacje „oceny wypełnienia obowiązku”, które ustanawiają sankcje za jego niewykonanie, w tym art. 56 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo energetyczne w brzmieniu sprzed nowelizacji”. W tym ujęciu zastosowanie znajdują łącznie przepisy określające obowiązek oraz przepisy określające sankcje z tytułu niewykonania tego obowiązku. Takie rozwiązanie zostało uznane przez Sąd Najwyższy za odpowiadające zasadom państwa prawnego, ponieważ „odpowiedzialność za niewykonanie określonego obowiązku zostaje zrealizowana stosownie do prawa obowiązującego i znanego podmiotom zobowiązanym”. Zwrócić należy jednak uwagę, że omawiana uchwała dotyczyła wyłącznie roku 2006.

Podczas gdy uchwała III SZP 2/09 opiera się na założeniu, zgodnie z którym to art. 11 ustawy nowelizującej rozstrzyga o tym, jakie przepisy regulują treść, zakres oraz konsekwencje niewykonania obowiązku z art. 9a ust. 8 Prawa

energetycznego w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2007 r., zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego opiera się na przeciwnym rozumowaniu. Mianowicie, w I półroczu 2007 r. na przedsiębiorstwach energetycznych takich jak powód nadal ciążył obowiązek zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu, natomiast od 24 lutego 2007 r. obowiązek ten nie był obwarowany sankcją w postaci kary pieniężnej z uwagi na zastąpienie art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego w brzmieniu skorelowanym z art. 9a ust. 8 do dnia 30 czerwca przez przepis art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego w brzmieniu dostosowanym do treści obowiązku wynikającego z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2007 r. Wynika to z przyznania przez Sąd drugiej instancji priorytetowego znaczenia unormowaniu wynikającemu z art. 14 ustawy nowelizującej dla określenia przepisów, na podstawie których należało odkodować unormowania wiążące przedsiębiorstwa energetyczne takie jak powód.

Rozumowanie Sądu Apelacyjnego zakłada, że art. 11 ustawy nowelizującej rozstrzyga, jakie przepisy ma stosować Prezes Urzędu w latach 2008-2009, kiedy będzie weryfikował dane przedkładane przez adresatów obowiązku z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu do 30 czerwca 2007 r. Zgodnie z jednoznacznym brzmieniem tego przepisu należy stosować „przepisy dotychczasowe”. Dokonując wykładni tego przepisu Sąd drugiej instancji przyjął, że przepisy dotychczasowe to te przepisy, które obowiązywały w I połowie 2007 r., kiedy to na przedsiębiorstwach takich jak powód ciążył obowiązek zakupu energii w skojarzeniu. Z tego względu Sąd Apelacyjny zestawiał ze sobą art. 9a ust. 8 w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2007 r. z art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego, który brzmiał inaczej w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 23 lutego 2007 r., a inaczej od 24 lutego do 30 czerwca 2007 r. (i później). Dlatego też w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku podkreślono, że na powodzie ciążył obowiązek, który musiał (i mógł) wykonać najpóźniej w dniu 30 czerwca 2007 r. Jednakże powód nie musiał zrealizować tego obowiązku w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 23 lutego 2007 r. (kiedy to zachowanie z art. 9a ust. 8 w brzmieniu relewantnym dla okresu 1 stycznia 2007 – 30 czerwca 2007 r. obwarowane było sankcją w postaci kary pieniężnej z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego). W okresie zaś od 24 lutego 2007 r. do 30 czerwca 2007 r.

obowiązek z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu wiążącym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przestał być objęty sankcją z art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego z uwagi na wprowadzone zmiany w treści tego przepisu. Powyższe doprowadziło Sąd drugiej instancji do konkluzji, zgodnie z którą ewentualne niewykonanie przez powoda obowiązku, o którym mowa w art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w starym brzmieniu w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2007 r. nie podlegało karze pieniężnej.

Akceptując leżącą u podstaw poglądów prawnych Sądu Apelacyjnego potrzebę zapewnienia odpowiedniego standardu ochrony praw przedsiębiorców w postępowaniach, w których nakładane są dolegliwe kary pieniężne, Sąd Najwyższy uznał, że konkluzje wysunięte przez Sąd drugiej instancji w niniejszej sprawie co do depenalizacji zachowania powoda nie mają należytego oparcia w treści i funkcji unormowania wynikającego z art. 11 ustawy nowelizującej. Regulacja art. 11 ustawy nowelizującej rozstrzyga pozytywnie o tym, że ocena wykonania w I półroczu 2007 r. obowiązku z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w starym brzmieniu, dokonana już po zmianie treści przepisów kreujących ten obowiązek, będzie odbywała się na podstawie przepisów obowiązujących w okresie, kiedy przedsiębiorstwa energetyczne były zobowiązane do zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu, mimo iż ocena ta będzie dokonywana w okresie, gdy na przedsiębiorstwach energetycznych będzie już ciążył obowiązek przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii z kogeneracji. Brak jednak podstaw dla podzielenia stanowiska, zgodnie z którym art. 11 ustawy nowelizującej odnosi się tylko do samego obowiązku, a nie obejmuje jakiejkolwiek sankcji za jego niewykonanie. *Ratio legis* art. 11 ustawy nowelizującej polega na utrzymaniu obowiązku z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w dotychczasowym kształcie i podkreśleniu związania przedsiębiorstw energetycznych tym obowiązkiem oraz zasadami jego egzekucji w I półroczu 2007 r., a tym samym nie wyraża zamiaru depenalizacji zachowania przedsiębiorstwa energetycznego takiego jak powód. Taki zamiar legislacyjny wynika także z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, w którym zakładano, że nowelizacja wejdzie w życie najpóźniej z dniem 1 stycznia 2007 r., więc treść art. 11 projektu ustawy odwoływała się do 2006 r. (a nie do okresu 1 stycznia 2007 r. – 30 czerwca 2007 r.).

Przed wszystkim jednak to wykładnia językowa i systemowa art. 11 ustawy nowelizującej dostarcza argumentów przeciwko interpretacji przyjętej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Art. 11 w swej treści rozstrzyga, że do oceny wypełnienia przez przedsiębiorstwa energetyczne obowiązku zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2007 r. należy stosować przepisy dotychczasowe. Nie są to przepisy, które obowiązują w dacie 30 czerwca 2007 r., ani w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2007 r., lecz przepisy obowiązujące przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, czyli przed 24 lutego 2007 r. Zwrot „przepisów dotychczasowych” odnosi się bowiem, co jest zgodne z zasadami techniki prawodawczej, do przepisów w brzmieniu poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej. Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 24 lutego 2007 r., zatem „przepisami dotychczasowymi” są przepisy w brzmieniu obowiązującym do 23 stycznia 2007 r. Przepis art. 14 nie powinien więc mieć znaczenia przy wykładni art. 11 ustawy nowelizującej i przy rozpoznawaniu odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu wydanej w niniejszej sprawie. Okoliczność, że na podstawie art. 14 ustawy nowelizującej część przewidzianych w niej nowych przepisów weszła dopiero 1 lipca 2007 r., zaś znowelizowany art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego wszedł w życie w dniu 24 lipca 2007 r., nie zmienia zakresu i treści przepisów wchodzących w skład „przepisów dotychczasowych” w rozumieniu art. 11 ustawy nowelizującej. Rozumowanie Sądu Apelacyjnego zasługiwałoby natomiast na pełną akceptację w braku art. 11 ustawy nowelizującej.

Dokonana przez Sąd Najwyższy wykładnia art. 11 ustawy nowelizującej, odmienna od zaprezentowanej w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, nie przesądziła jednak o uznaniu skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu za zasadną, gdyż w świetle przedstawionych na wstępie zasad konstytucyjnych i konieczności zachowania standardów ochrony karanych podmiotów należało przyjąć, że wyrok Sądu drugiej instancji odpowiada prawu. Wypada przypomnieć, że za taką konstatacją dotyczącą kar pieniężnych za niedochowanie w I półroczu 2007 r. obowiązku z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu do 30 czerwca 2007 r. przemawia niedoskonałość normatywnej regulacji zagadnień intertemporalnych. Należy bowiem mieć na uwadze, że przed 2007 r. obowiązek o

którym mowa w art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu do 30 czerwca 2007 r. wykonywany był przez przedsiębiorstwo energetyczne za okres pełnego roku kalendarzowego. Ustawa nowelizująca reguluje zaś jedynie, że wykonanie i ocena wykonania w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2007 r. obowiązku nałożonego na przedsiębiorstwa energetyczne na podstawie art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w brzmieniu dotychczasowym następuje na podstawie przepisów dotychczasowych. Ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 24 lutego 2007 r., a zatem już po upływie ponad siedmiu tygodni przypadającego na 2007 r. sezonu grzewczego, co dodatkowo mogło utrudnić wykonanie obowiązku zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu w ilościach odpowiadających odpowiedniemu udziałowi wykonanej sprzedaży energii odbiorcom końcowym w kolejnych miesiącach I półrocza 2007 r. W ten sposób z mocą wsteczną skróciła okres referencyjny, za który do tej pory obowiązek z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego był rozliczany. Jednocześnie regulacja intertemporalna ustawy nowelizującej nie narzucała Prezesowi Urzędu w sposób bezwzględny rozliczenia za 2007 r. wykonania obowiązku z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w starym i nowym brzmieniu odrębnie za I i II półrocze 2007 r.

Mając więc na względzie, po pierwsze, poważne wątpliwości w zakresie interpretacji i stosowania przepisów dotyczących obowiązku zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu, jakie wywołała ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r.; po drugie, obiektywną trudność z realizacją w 2007 r. obowiązku z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego w dotychczasowym brzmieniu z uwagi na odstępnie, już po rozpoczęciu 2007 r., od dotychczasowej zasady rocznego rozliczania wykonania tego obowiązku; po trzecie, brak bezwzględnej i jednoznacznej, a przez to wiążącej dla Sądów, regulacji w przepisach przejściowych co do dalszego wymierzania sankcji w wysokości określonej przepisami Prawa energetycznego dotyczącymi obowiązku zakupu energii wytworzonej w skojarzeniu w brzmieniu sprzed daty wejścia w życie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r., Sąd Najwyższy uznał, że wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżony skargą Prezesa Urzędu, odpowiada prawu. Prezes Urzędu w wydanej w niniejszej sprawie decyzji wymierzył bowiem powodowi karę pieniężną z zastosowaniem starych przepisów dotyczących wymiaru kary, bez

uwzględnienia szczególnej sytuacji faktycznej i prawnej, w jakiej znalazła się strona powoda w I półroczu 2007 r.

Mając powyższe okoliczności na względzie Sąd Najwyższy skargę oddalił na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.