

Sygn. akt I NSK 76/22

POSTANOWIENIE

Dnia 26 września 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z powództwa T. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w J.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej,
na posiedzeniu niejawnym w dniu 26 września 2022 r. w Izbie Kontroli
Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych,
na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 30 marca 2022 r., sygn. akt VII AGa 29/22

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od T. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 31 grudnia 2019 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki orzekł, że Przedsiębiorca (dalej także: powód, T. sp. z o.o., skarżący) nie zachował terminu na złożenie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: od lipca 2017 r. do stycznia 2019 r.

Za to działanie wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 150 000 zł w tym: 10 000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za każdy miesiąc, przy czym umorzył postępowanie administracyjne

w zakresie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy za nieprzekazanie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: lipiec 2017 r., wrzesień i październik 2018 r. oraz styczeń 2019 r.

Odwołanie od tej decyzji wywiódł powód, zaskarżając ją w części dotyczącej wymierzonej kary pieniężnej.

Wyrokiem z 8 listopada 2021 r., XVII AmE 113/20, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie i zasądził od powoda na rzecz Prezesa URE kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł powód, zaskarżając orzeczenie w całości.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 30 marca 2022 r., VII AGa 29/22, oddalił apelację i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd II instancji stwierdził, że apelacja okazała się bezzasadna oraz w pełni zaaprobował ustalenia stanu faktycznego dokonane przez sąd I instancji.

Sąd Apelacyjny wskazał m.in., że powód dokonał oceny sytuacji jedynie z własnej perspektywy, podczas gdy sąd I instancji słusznie dokonał oceny z perspektywy, która zakłada konieczność sprawowania prawidłowego nadzoru nad całym rynkiem paliw ciekłych. Z tej perspektywy nie można przyjąć, że niewielka ilość przywożonych smarów w długim okresie nie miała znaczenia dla możliwości sprawowania prawidłowego nadzoru nad rynkiem paliw. Można bowiem wyobrazić sobie wiele podmiotów, które bez stosownych sprawozdań dokonują w sposób ciągły przywozu niewielkiej (w ujęciu jednofazowym) ilości smarów – z punktu widzenia udziału danego podmiotu w rynku może to być skala niewielka, jednak w skali globalnej może to zakłócać właściwe sprawowanie nadzoru.

Sąd II instancji podkreślił również, że sąd I instancji jasno odniósł się do podniesionego w odwołaniu zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji RP oraz, że Trybunał Konstytucyjny co do zasady nie zakwestionował konstytucyjności norm prawnych regulujących problematykę administracyjnych kar pieniężnych,

ale wskazał zasady, których organy ochrony prawnej zobowiązane są przestrzegać stosując administracyjne kary pieniężne.

Sąd Apelacyjny poczynił również obszerne rozważania na temat pojęcia „społecznej szkodliwości czynu” m.in. wyjaśniając, że z pojęciem społecznej szkodliwości czynu związany jest ściśle okres zachowania podlegającego sankcjonowaniu w postaci kary pieniężnej. W uzasadnieniu wyroku sądu II instancji wskazano, że w sytuacji gdy okres ten jest długi, istnieje korelacja z okresem bezprawnego zachowania adresata kary, tym samym zwiększona jest w tym przypadku społeczna szkodliwość czynu, a powód nie składał sprawozdań przez okres 18 miesięcy. W ocenie Sądu Apelacyjnego jest to okres długi, który uniemożliwia przyjęcie znikomej społecznej szkodliwości czynu.

W wyroku sądu II instancji nie podzielono również poglądu powoda jakoby okoliczność, że przywożone wyroby nie są używane do celów napędowych ani nie są oferowane do sprzedaży innym podmiotom jako wyroby służące do celów napędowych, a więc nie są paliwami ciekłymi w potocznym rozumieniu, ani faktycznie nie są przeznaczone do napędu przemawia za uznaniem, że brak przekazania informacji o ilości przywozu tych wyrobów Prezesowi URE należy uznać za okoliczność przemawiającą za niskim stopniem szkodliwości czynu. Sąd Apelacyjny wskazał, że ustawodawca nie wprowadził takiego ograniczenia oraz, że można co prawda uznać, że ta okoliczność może być jedną z wielu okoliczności branych pod uwagę przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu, ale z całą pewnością samodzielnie nie uzasadnia wniosku o znikomej społecznej szkodliwości czynu.

Sąd Apelacyjny podniósł również, że powód jest przedsiębiorcą, wobec tego z uwagi na profesjonalny charakter wykonywanej przez niego działalności, powinien mieć świadomość spoczywających na nim obowiązków, w tym obowiązków sprawozdawczych oraz powinien realizować je ze starannością wymaganą od profesjonalisty, jak również powinien na bieżąco monitorować wszystkie akty prawne dotyczące jego działalności, a nie tylko te akty, które dotyczą tej działalności w sposób bezpośredni.

Sąd II instancji podzielił pogląd sądu I instancji, zgodnie z którym karze podlega ten kto nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d

p.e., co oznacza, że nieprzekazanie tego dokumentu chociażby jednemu z podmiotów wymienionych w dyspozycji art. 43d p.e., czy też niezłożenie sprawozdania za jeden miesiąc (a nie miesiące) powoduje powstanie odpowiedzialności. Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że przyjęcie poglądu prezentowanego przez powoda, że za naruszenie powinna być wymierzana jedna kara, oznaczałoby w istocie rzeczy, że takim samym czynem podlegającym takiej samej karze byłoby nieprzekazanie sprawozdania za 1 miesiąc jak i nieprzekazanie sprawozdania za 18 miesięcy. W ocenie sądu II instancji taka wykładnia byłaby sprzeczna z założeniem racjonalnego działania ustawodawcy.

Powód wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 marca 2022 r., VII AGa 29/22, zaskarżając ww. wyrok w całości.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił:

1. Naruszenia prawa materialnego:
 1. art. 56 ust. 6 p.e. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu przez sąd II instancji, na podstawie ustalonego stanu faktycznego, że czyn powoda charakteryzuje się stopniem szkodliwości wyższym niż znikomy przede wszystkim z uwagi na (i) długi okres bezprawnego zachowania oraz (ii) dużą skalę działalności powoda, przy jednoczesnym pominięciu (i) faktu małej ilości przewożonych wyrobów, uznanych przez p.e. za paliwo ciekłe (ilości znikome w stosunku do danych kwartalnych gromadzonych przez Prezesa URE przez cały okres bezprawnego zachowania oraz (ii) faktu, że powód nie prowadzi profesjonalnej działalności na rynku paliw ciekłych oraz (iii) dobrowolnie naprawił swoje zaniechanie przed wszczęciem postępowania przez Prezesa URE, co powinno było doprowadzić do wniosku, że czyn powoda nie może zostać uznany za czyn o stopniu szkodliwości wyższym niż znikomy;
 2. art. 56 ust. 1 pkt 12 b) p.e. (w brzmieniu z Dz.U. 2019, poz. 755) w zw. z art. 56 ust. 6 p.e. (w brzmieniu z Dz.U. 2019, poz. 755) przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu przez sąd II instancji, że o wyższym niż znikomy stopniu szkodliwości czynu powoda świadczy 18-miesięczny okres bezprawnego zachowania, podczas gdy społeczna szkodliwość każdego z dokonanych naruszeń polegających na braku terminowego

- złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e., za dany miesiąc, powinna być oceniana odrębnie, co powinno być prowadzić do – co najmniej – zróżnicowania stopnia szkodliwości w odniesieniu do poszczególnych naruszeń;
3. art. 56 ust. 6a p.e. w zw. z art. 56 ust. 6 p.e. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki umożliwiające odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, co jest konsekwencją wadliwego przyjęcia przez sąd II instancji, że stopień szkodliwości czynu, którego dopuścił się powód, należy ocenić jako wyższy niż znikomy, co stoi w sprzeczności z okolicznościami wynikającymi z ustalonego stanu faktycznego oraz zebranego materiału dowodowego;
 4. art. 56 ust. 1 pkt 12 b) p.e. (w brzmieniu z Dz.U. 2019, poz. 755) w zw. z art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. (w brzmieniu z Dz.U. 2019, poz. 755) w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2019 r., poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że brak realizacji obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 43d ust. 1 p.e. za dany miesiąc stanowi jeden czyn, przez co kara w wysokości 10 000 zł wymierzana jest za nieprzekazanie sprawozdania w ustawowym terminie oddzielnie za każdy miesiąc, podczas gdy naruszenie polegające na zaniechaniu składania przez dany okres miesięcznych sprawozdań wskazanych w art. 43d ust. 1 p.e. powinno być traktowane jako jeden czyn, za który wymierzana może być wyłącznie jedna administracyjna kara pieniężna;
 5. art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 56 ust. 2h pkt 4 i w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12 b) Prawa energetycznego (w brzmieniu z Dz.U. 2019, poz. 755), to jest zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, a w szczególności wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady proporcjonalności, poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym uznaniu przez sąd II instancji, że nałożona na powoda kara jest adekwatna do wagi i zidentyfikowanego naruszenia oraz współmierna do celów ochrony dobra w postaci terminowości składania sprawozdań, o których mowa w art. 43d p.e., podczas gdy – mając na

względnie przywołane standardy konstytucyjne – dolegliwość kary jest nieproporcjonalna do wagi uchybień przedsiębiorcy oraz stopnia zawinienia, zaś zasada proporcjonalności powinna być i urzeczywistniona w wyroku sądu II instancji w postaci odstąpienia od nałożenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód uzasadnił występowaniem w sprawie istotnych zagadnień prawnych w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., które sformułował w następujący sposób:

1. czy w przypadku wystąpienia w dłuższym przedziale czasowym szeregu działań lub zaniechań naruszających ten sam obowiązek, w dokładnie taki sam sposób, np. brak realizacji tego samego obowiązku sprawozdawczego przez szereg kolejnych okresów, naruszenie to traktować należy jako jeden czyn, penalizowany łącznie w granicach przewidzianych w art. 56 ust. 2h p.e.?

W przypadku odpowiedzi negatywnej na powyżej przedstawione pytanie:

Czy społeczna szkodliwość każdego z dokonanych naruszeń powinna być oceniana przez sąd odrębnie, przykładowo w zakresie różnego okresu i opóźnienia realizacji danego obowiązku, umożliwiając w szczególności przyjęcie sądowi, że społeczna szkodliwość jedynie części z ustalonych naruszeń uzasadnia odstąpienie od wymierzenia kary, czy też społeczna szkodliwość wszystkich występujących po sobie naruszeń podobnego rodzaju powinna być oceniana łącznie i wspólnie, w szczególności uniemożliwiając sądowi przyjęcie, że stopień szkodliwości jedynie części z nich uzasadnia odstąpienie od wymierzenia kary?

2. czy, mając w szczególności na względzie zasadę proporcjonalności, na stopień szkodliwości czynu w rozumieniu art. 56 ust. 6 i ust. 6a p.e. powinna wpływać sama skala działalności przedsiębiorcy, jeśli nie jest ona w żaden sposób związana z rynkiem profesjonalnego obrotu paliwami ciekłymi?
3. czy okres bezprawnego zaniechania może być oceniany w kontekście ustalenia stopnia szkodliwości czynu w rozumieniu art. 56 ust. 6 i ust. 6a p.e. niezależnie od ilości przewożonych wyrobów, czy istotna w tym zakresie powinna być ilość wyrobów przywożonych w okresie bezprawnego

zaniechania, skoro to ilość wyrobów podlega raportowaniu zbiorczemu przez Prezesa URE?

4. czy i w jakim stopniu, mając w szczególności na względzie zasadę proporcjonalności, na ocenę stopnia szkodliwości czynu w rozumieniu art. 56 ust. 6 i ust. 6a p.e. powinno wpływać zachowanie przedsiębiorcy w postaci
- (i) dobrowolnego przeprowadzenia wewnętrznej kontroli,
 - (ii) zidentyfikowania naruszeń przepisów oraz (iii) niezwłocznego dopełnienia obowiązków przed wszczęciem postępowania przez Prezesa URE, jeśli zachowanie to wynikało z własnej inicjatywy przedsiębiorcy oraz nastąpiło bez uprzedniego wezwania ze strony Prezesa URE?

Powód wniósł o:

1. uchylenie oraz zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez orzeczenie: o odstąpieniu od wymierzenia kary w całości na podstawie art. 56 ust. 6a p.e.;
2. zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania;
3. rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o:

1. wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,

względnie o:

2. oddalenie skargi kasacyjnej w całości – jako pozbawionej uzasadnionych podstaw,

oraz

4. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek powoda o przyjęcie jego skargi kasacyjnej do rozpoznania nie zasługuje na uwzględnienie.

1. Zgodnie z treścią art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne; 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów; 3) zachodzi nieważność postępowania lub 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tylko na podstawie tych przesłanek Sąd Najwyższy dokonuje rozstrzygnięcia o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Zarówno względy ustrojowe, jak i procesowe uzasadniają przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej jedynie wówczas, gdy pozwala to zrealizować jej funkcje publicznoprawne. Sąd Najwyższy nie jest zatem trzecią instancją sądową i nie rozpoznaje *meritum* sprawy, lecz dokonuje nadzoru judykacyjnego w rozumieniu art. 183 ust. 1 Konstytucji RP rozpoznając skargę kasacyjną jako nadzwyczajny środek zaskarżenia. Z tych względów, skarga kasacyjna nie jest dostępna w każdej sprawie (zob. postanowienia Sadu Najwyższego: z 9 kwietnia 2019 r., I NSK 73/19; z 30 czerwca 2021 r., I NSK 5/21; z 23 lutego 2022 r., I NSK 29/21).

2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 16 maja 2019 r., I NSK 87/18; z 21 września 2021 r., I NSK 11/21) skuteczne powołanie się na istotne zagadnienie prawne (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.) wymaga łącznego wykazania następujących przesłanek:

– problem prawny powinien być sformułowany w sposób generalny i abstrakcyjny, oderwany od kontrowersji dotyczących ustaleń lub oceny dowodów, czyli nie może mieć charakteru kazuistycznego i służyć uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej pewnych szczegółowych elementów podstawy faktycznej zaskarżonego rozstrzygnięcia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 16 maja 2012 r., III CZP 14/12; 9 kwietnia 2015 r., V CSK 547/14; 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14; 12 marca 2018 r., III CSK 288/17; 24 kwietnia 2018 r., II CSK 752/17; 22 maja 2018 r., I CSK 23/18);

– problem prawny musi pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą, tzn. mieć oparcie w podstawach faktycznych i prawnych zaskarżonego wyroku (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07; 22 listopada 2007 r., I CSK 326/07; 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13; 24 września 2015 r., II PK 19/15; 24 października 2017 r., I CSK 599/17);

– sformułowaniu problemu powinno towarzyszyć precyzyjne wskazanie przepisu bądź przepisów prawa, który wzbudziły poważne wątpliwości (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 18 października 2011 r., III SK 25/11; 11 kwietnia 2012 r., III SK 41/11; 10 lipca 2014 r., II PK 257/13; 24 kwietnia 2018 r., IV CSK 552/17);

– problem prawny musi zostać poparty wyczerpującym wywodem jurydycznym, obejmującym omówienie różnych sposobów interpretacji danego przepisu prawa w świetle orzecznictwa lub piśmiennictwa, wskazanie pogłębionych argumentów za wariantem preferowanym przez skarżącego oraz przeciw wariantowi przyjętemu przez sąd drugiej instancji. Postawienie samych pytań jest niewystarczające dla przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 maja 2001 r., II CZ 35/01; 7 czerwca 2005 r., V CSK 3/05; 23 sierpnia 2007 r., I UK 134/07; 20 września 2011 r., I PK 52/11; 5 czerwca 2013 r., III SK 54/12; 24 kwietnia 2018 r., IV CSK 550/17);

– przedstawiony problem prawny musi być „istotny”, czyli skarżący musi wykazać, że problem ma precedensowy i uniwersalny charakter, w tym znaczeniu, że jego rozstrzygnięcie stwarza realne i poważne trudności; którego wyjaśnienie ma znaczenie nie tylko dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, ale także dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Tak będzie w sytuacji, gdy problem nie został rozstrzygnięty przez orzecznictwo sądowe, a w szczególności jeśli Sąd Najwyższy nie wyraził jeszcze stanowiska na dany temat, a także wtedy, gdy istnieje już utrwalona linia orzecznicza, ale z uwagi na szczególne okoliczności wymaga zmiany – w tym drugim przypadku konieczność zmiany dotychczasowego stanowiska Sądu Najwyższego wymaga uzasadnienia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 maja 2001 r., II CZ 35/01; 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01; 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02; 24 sierpnia 2016 r., II CSK 94/16; 16 maja 2018 r., II CSK 15/18).

Sformułowane przez powoda zagadnienie nie spełnia tych wymogów.

3. Rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego sformułowanego przez powoda nie stwarza realnych i poważnych trudności. Nie ma również potrzeby ujednolicenia orzecznictwa sądów powszechnych.

W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że art. 56 ust. 6a p.e. uprawnia Prezesa URE do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Działając na jego podstawie Prezes URE może jedynie nie nałożyć kary pieniężnej w ogóle (odstąpić od jej wymierzenia). Przepis art. 56 ust. 6a p.e. nie stanowi natomiast podstawy do miarkowania wysokości kary pieniężnej przez obniżenie jej wysokości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 października 2014 r., III SK 47/13).

Na gruncie prawa energetycznego instytucja odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej należy do kategorii spraw objętych uznaniem administracyjnym. Uznaniowy charakter kompetencji z art. 56 ust. 6a p.e. jest utrwalony zarówno w orzecznictwie (wyroki SOKiK z: 16 maja 2016 r., XVII AmE 75/15; 19 grudnia 2018 r., XVII AmE 278/18; 11 lutego 2019 r., XVII AmE 62/17; 13 lutego 2019 r., XVII AmE 324/18; 4 marca 2019 r., XVII AmE 69/17; 8 kwietnia 2019 r., XVII AmE 102/17), jak i w literaturze (M. Sachajko, uwagi nr 129 i 145 do art. 56, w: Z. Muras, M. Swora (red.), Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, Warszawa 2016, LEX).

Zatem art. 56 ust. 6a p.e., jest podstawą uznania administracyjnego przysługującego Prezesowi URE w zakresie decyzji o odstąpieniu od kary pieniężnej. Sąd Najwyższy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18) podzielił stanowisko wyrażone w wyżej przywołanym orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, według którego to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w p.e. – w pewnych przypadkach sąd może co prawda zastosować art. 56 ust. 6a p.e., jednakże wpierw powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz, że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek (wyroki SOKiK z: 5 listopada 2018 r., XVII AmE 1/17 i XVII AmE 5/17 oraz z 11 lutego 2019 r., XVII AmE 62/17).

Artykuł 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. Prezes URE dysponuje zatem pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej przesłanki – uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary. Niezależnie od tego, należy podkreślić, że nawet w razie ziszczenia się przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu przewidzianej w art. 56 ust. 6a p.e., Prezes URE nie ma obowiązku odstąpienia od nałożenia kary. Wynika to z przyznanego w tym przepisie regulatorowi uznania administracyjnego, które zakłada możliwość wyboru różnych rozstrzygnięć w tym samym stanie faktycznym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18).

Prezes URE, mając na względzie cele prawa energetycznego, realia rynkowe i sytuację konsumentów, może podjąć decyzję o nieskorzystaniu z kompetencji określonej w art. 56 ust. 6a p.e., nawet przy znikomej szkodliwości społecznej czynu. Jako że są to kryteria słusznościowe, których stosowanie jest wpisane w istotę uznania administracyjnego, sąd nie powinien co do zasady zastępować Prezesa URE w ocenie czy w danych okolicznościach wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy też odstąpienia od jej nałożenia.

Należy również podkreślić, że merytoryczna kontrola decyzji organów regulacyjnych w postępowaniach hybrydowych jest wyjątkiem od obowiązującej w polskim systemie prawnym reguły, zgodnie z którą kontrola sądowa nad działalnością organów administracji ma charakter przede wszystkim kasatoryjny. Takie ograniczenie zakresu kontroli sądowej wynika z zasady podziału władz – gdyby orzekanie co do istoty w sprawach administracyjnych było regułą, należałoby postawić pytanie o celowość utrzymywania w systemie odrębnych organów administracji, skoro o wszystkim i tak ostatecznie rozstrzygałby sąd. Dlatego też Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Apelacyjny przy korzystaniu z kompetencji do reformatoryjnego orzekania powinny kierować się zasadą powściągliwości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18).

Innymi słowy, Prezes URE ma jedynie „możliwość” zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, nie zaś obowiązek. Wpływa to na fakultatywny, a nie obligatoryjny charakter tej instytucji. W przypadku zatem nawet łącznego wystąpienia obu przesłanek koniecznych, organ ten może, ale nie musi skorzystać z tej kompetencji.

W kontekście stopnia szkodliwości czynu – brak sprawozdań prowadzi do znaczącego utrudnienia oczekiwanego przez ustawodawcę skutku (który miał zaistnieć poprzez comiesięczne, a nie kwartalne, składanie przedmiotowych sprawozdań) w postaci zapewnienia wiarygodnej, aktualnej i pełnej informacji na temat ilości produkowanych w RP i przywożonych na teren RP paliw ciekłych.

4. W sprawie niniejszej nie sposób mówić również o jakiegokolwiek rozbieżności w orzecznictwie sądów. Powód w skardze kasacyjnej wymienia cztery wyroki (s. 25 skargi kasacyjnej), które mogą zostać uznane za związane problemowo bezpośrednio z jego sprawą. Po pierwsze, wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21 listopada 2018 r., XVII AmE 281/18, w którym sąd oddalił odwołanie od decyzji Prezesa URE wymierzającej przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 10 000,00 zł za nieprzekazanie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2017 r.

W niniejszej sprawie Prezes URE również wymierzył skarżącemu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za poszczególne miesiące, zatem decyzja będąca przedmiotem weryfikacji ws. XVII AmE 281/18 nie jest niespójna z decyzją wydaną przez Prezesa URE w sprawie skarżącego.

To samo dotyczy:

– wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 6 marca 2019 r., XVII AmE 307/18 (oddalenie odwołania od decyzji wymierzającej karę 10 000 zł za nieprzekazanie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2017 r.);

– wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 3 sierpnia 2020 r., XVII AmE 255/18 (oddalenie odwołania od decyzji

wymierzającej karę 10 000 zł za nieprzekazanie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2017 r.);

– wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 10 września 2020 r., XVII AmE 196/18 (oddalenie odwołania od decyzji wymierzającej karę 10 000 zł za nieprzekazanie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2017 r.).

Co więcej, ww. cztery wyroki przywołane przez skarżącego w skardze kasacyjnej są spójne z zapatrywaniem Sądu Apelacyjnego w skarżonym wyroku, że karze podlega ten kto nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e., co oznacza, że niezłożenie sprawozdania za jeden miesiąc (a nie miesiące) powoduje powstanie odpowiedzialności.

Ponadto w odniesieniu do wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 21 listopada 2018 r., XVII AmE 281/18, kara została wymierzona przedsiębiorcy osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą, który wskazywał, że nie posiada własnego działu prawnego dedykowanego do śledzenia zmian w przepisach prawa. Sąd Okręgowy (tak jak Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie i ustawodawca) nie przeprowadził rozróżnienia co do profilu przedsiębiorców w kontekście wymierzenia kary pieniężnej: „W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, gdy chodzi o tzw. profesjonalistów, czyli, jak w przypadku powoda – przedsiębiorcy prowadzącego na własny rachunek działalność gospodarczą, spoczywa na nim obowiązek znajomości przepisów prawnych i dołożenia należytej staranności w zakresie jej prowadzenia”.

Również wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 6 marca 2019 r., XVII AmE 307/18, dotyczył kary pieniężnej wymierzonej przedsiębiorcy osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą. Przedsiębiorca ten podniósł, że prowadzi działalność w zakresie dystrybucji środków smarnych przeznaczonych głównie do maszyn rolniczych, a nabywane wyroby są wykorzystywane wyłącznie do smarowania silników, przekładni oraz układów hydraulicznych. Nie służą zatem jako ciekły

nośnik energii oraz nie są przeznaczone do celów paliwowych lub opałowowych – w efekcie nie stanowią także paliw silnikowych w myśl przepisu art. 86 ust. 2 ustawy akcyzowej. W ocenie tego przedsiębiorcy, sprowadzane przez niego smary nie stanowią ciekłego nośnika energii, gdyż przywożone przez jego firmę środki smarne przeznaczone są głównie do maszyn rolniczych i są w tym zakresie wykorzystywane wyłącznie do smarowania silników, przekładni oraz układów hydraulicznych. Sąd Okręgowy wskazał, że okoliczność, iż sprowadzane przez przedsiębiorcę smary są głównie wykorzystywane jako środki smarne do maszyn rolniczych w gospodarstwach rolnych nie stanowiła przedmiotu sporu. Skoro jednak został wpisany do rejestru podmiotów przywożących, co bezsporne, zalicza się do podmiotów objętym obowiązkiem sprawozdawczym, jako adresat tej normy. Sąd Okręgowy podkreślił, że podnoszone przez przedsiębiorcę okoliczności, kwestionujące na etapie dokonanej przez Prezesa URE kwalifikację smarów sprowadzanych przez przedsiębiorcę, nie niweczą faktu, że powód do powyższego rejestru został prawomocnie wpisany. Co więcej, chociaż przedsiębiorca ten podniósł, że o znikomym stopniu szkodliwości czynu świadczy charakter jego działalności, zważywszy również na fakt wskazanego przez niego sposobu zastosowania przedmiotowych smarów, to Sąd Okręgowy uznał stanowisko powoda w tej mierze za niezasadne – istnienie obowiązku sprawozdawczego obejmowało bowiem przedsiębiorcę, niezależnie od ilości łącznie importowanych smarów na terenie RP czy rodzaju paliwa ciekłego. Sąd Okręgowy także w tej sprawie nie przeprowadził rozróżnienia co do profilu przedsiębiorców:

– „W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że gdy chodzi o tzw. profesjonalistów, czyli, jak w przypadku powoda – przedsiębiorcy prowadzącego na własny rachunek działalność gospodarczą, spoczywa na nim obowiązek znajomości przepisów prawnych i dołożenia należytej staranności w zakresie jej prowadzenia”.

– „Powód zatem jako podmiot profesjonalny, wpisany do rejestru podmiotów przywożących powinien był podjąć odpowiednie kroki, w celu zapewnienia bieżącego monitorowania obowiązków powoda wynikających z bieżących regulacji prawnych, dotyczących jego działalności w przedmiotowym zakresie”.

Z kolei wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 3 sierpnia 2020 r., XVII AmE 255/18, dotyczył kary pieniężnej wymierzonej przedsiębiorcy spółce z ograniczoną odpowiedzialnością. W uzasadnieniu odwołania spółka ta wskazała, że zakup oleju smarownego do maszyn i urządzeń następuje w niewielkich, detalicznych ilościach i jest to całkowicie uboczne wobec działalności spółki działanie, która nie była i nie jest przedsiębiorstwem paliwowym, albowiem podstawowym przedmiotem działalności przedsiębiorstwa spółki jest sprzedaż i montaż maszyn i urządzeń rolniczych. Przedsiębiorca ten wyjaśnił przy tym, że sprowadza z Niemiec tylko jeden produkt – olej smarowny do maszyn rolniczych, co najwyżej kilka ton w miesiącu. Spółka ta podniosła, że o znikomym stopniu szkodliwości czynu świadczy niewielka ilość sprowadzanych przez nią smarów, które w jej działalności stanowią jedynie niewielką część, jak również wypełnienie obowiązku poprzez złożenie sprawozdania po uprzedniej reakcji organu regulacyjnego poprzez zawiadomienie przedsiębiorcy o wszczęciu postępowania administracyjnego. W ocenie spółki, brak jest negatywnych skutków złożenia sprawozdania po terminie, zwłaszcza, iż było pierwszym sprawozdaniem, do którego była zobligowana spółka, która w gąszczu obowiązków nieświadomie zaniechała realizacji powyższego obowiązku. Jednakże w ocenie Sądu Okręgowego stanowisko przedsiębiorcy w tej mierze jest niezasadne, gdyż istnienie obowiązku sprawozdawczego obejmowało ją, niezależnie od ilości łącznie importowanych smarów na terenie RP czy rodzaju paliwa ciekłego. Natomiast w odniesieniu do okoliczności związanych z czynem w postaci zamiaru i motywacji sprawcy, jako również świadczących o znikomym stopniu szkodliwości czynu, spółka wskazała, iż powyższe zaniechanie było wynikiem zwykłego przeoczenia spółki. Sąd Okręgowy podkreślił jednak, że powyższe przekonanie przedsiębiorcy jest nieuprawnione, szczególnie mając na względzie, że powód prowadzi działalność w postaci spółki kapitałowej – spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, której działalność, co do zasady, opera się na profesjonalnym i zorganizowanym sposobie prowadzenia działalności. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że gdy chodzi o tzw. profesjonalistów, czyli, jak w przypadku powoda – przedsiębiorcy prowadzącego spółkę kapitałową,

spoczywa na nim obowiązek znajomości przepisów prawnych i dołożenia należytej staranności w zakresie jej prowadzenia.

Odniesienie powyższej argumentacji do skarżącego w niniejszej sprawie (również spółki z o.o.) prowadzi do wniosku o trafności argumentacji zastosowanej przez Sąd Apelacyjny w skarżonym wyroku.

Przechodząc do ostatniego przytoczonego orzeczenia (tj. wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 10 września 2020 r., XVII AmE 196/18), podmiotem, któremu Prezes URE wymierzył karę również była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Także w tym przypadku Sąd Okręgowy wskazał, że przedsiębiorca jako podmiot profesjonalny prowadzący działalność koncesjonowaną, wpisany do rejestru podmiotów przywożących, powinien był podjąć odpowiednie kroki, w celu zapewnienia bieżącego monitorowania jego obowiązków wynikających z bieżących regulacji prawnych, dotyczących jego działalności.

Zatem nawet w takich okolicznościach jak wskazane w ww. wyrokach Prezes URE nie odstąpił od wymierzenia kary pieniężnej.

Powoływane w skardze kasacyjnej orzecznictwo dowodzi również braku potrzeby wykładni przepisów prawnych powołanych w skardze kasacyjnej oraz braku istnienia rozbieżności w orzecznictwie.

5. Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

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

[as]