

Sygn. akt I NSK 109/22

## POSTANOWIENIE

Dnia 14 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot

w sprawie z powództwa B. sp. z o.o. z siedzibą w W.  
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki  
o zapłatę,  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 grudnia 2022 r. w Izbie Kontroli  
Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych,  
na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie  
z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt VII AGa 133/22:

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od B. sp. z o.o. z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

### UZASADNIENIE

Decyzją z 23 października 2020 r. Nr [...], Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „pozwany” lub „Prezes URE”) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b, art. 56 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 2h pkt 4 w zw. z art. 56 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2000, poz. 833 ze zm., dalej: „p.e.”) oraz art. 104 i art. 105 § 1 k.p.a. i art. 30 ust. 1 p.e. oraz art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. 2019, poz. 1495 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy – B. Sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej: „powód”) w związku z nieprzekazaniem w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych

i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące od lipca 2017 r. do lutego 2020 r. do Prezesa URE orzekł, że powód naruszył art. 43d ust. 1 p.e. (punkt 1) i nałożył na niego karę pieniężną w wysokości 320 000 zł, tj. 10 000 zł za każde naruszenie (punkt 2).

Od powyższej decyzji powód wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „SOKiK”) wnosząc o zmianę zaskarżonej decyzji w części, to jest w zakresie punktu 2 oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez orzeczenie o odstąpieniu od wymierzenia kary w całości na podstawie art. 56 ust. 6a p.e., ewentualnie o zmianę decyzji w zaskarżonej części oraz orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez wymierzenie kary w łącznej wysokości 10 000 zł.

Wyrokiem z 14 grudnia 2021 r., sygn. XVII AmE 11/21, SOKiK oddalił odwołanie powoda i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Powód od wyroku tego wniósł apelację zaskarżając wyrok w całości.

Wyrokiem z 15 czerwca 2022 r., sygn. VII AGa 133/22, Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Powód wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2022 r., sygn. VII AGa 133/22, zaskarżając ww. wyrok w całości.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj.:

- a) art. 56 ust. 6 p.e. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu przez Sąd II instancji na podstawie ustalonego stanu faktycznego, że czyn Spółki charakteryzuje się stopniem szkodliwości wyższym niż znikomy przede wszystkim z uwagi na (i) okres opóźnienia w złożeniu sprawozdań, o których mowa w art. 43d p.e. oraz (ii) rozmiar działalności Powoda, przy jednoczesnym pominięciu znaczenia (i) faktu małej ilości przewożonych wyrobów, uznanych przez Prawo energetyczne za paliwo ciekłe (ilości znikome w stosunku do danych kwartalnych gromadzonych przez Prezesa URE przez cały okres bezprawnego zachowania, a także (ii) faktu, że Spółka nie prowadzi profesjonalnej działalności na rynku paliw ciekłych oraz (iii) dobrowolnie naprawiła swoje zaniechanie przed

wszczęciem postępowania przez Prezesa URE, co powinno było doprowadzić do wniosku, że czyn Spółki nie może zostać uznany za czyn o stopniu szkodliwości wyższym niż znikomy;

- b) art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 6 p.e. przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu przez Sąd II instancji, że (i) o wyższym niż znikomy stopniu szkodliwości czynu Spółki świadczy okres opóźnienia w złożeniu sprawozdań, 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 było prowadzić do – co najmniej – zróżnicowania stopnia szkodliwości w odniesieniu do poszczególnych naruszeń oraz że (ii) czyn Spółki nie może być uznany za szkodliwy w stopniu znikomym, pomimo że Sąd II instancji zakwalifikował go jako niedbalstwo, podczas gdy zgodnie z doktryną w zakresie regulacji prawa karnego (którym należy się posługiwać w przypadku ustalania stopnia szkodliwości czynu), najniższy stopień społecznej szkodliwości przyjmuje się właśnie w przypadku niedbalstwa, co powinno doprowadzić do uznania przez sąd II instancji szkodliwości czynu Spółki w stopniu znikomym;
- c) art. 56 ust. 6a 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 dopuściła się Spółka, należy ocenić jako wyższy niż znikomy, co stoi w sprzeczności z okolicznościami wynikającymi z ustalonego stanu faktycznego oraz zebranego materiału dowodowego;
- d) art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2019 r. (tj. w okresie objętym niniejszym postępowaniem) poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że brak realizacji obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 43d ust. 1 p.e. za dany miesiąc stanowi jedno odrębne zaniechanie,

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 powinna być jedna administracyjna kara pieniężna;

- e) art. 2 Konstytucji w zw. z art. 56 ust. 2h pkt 4 i w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e., 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 Spółkę kara jest adekwatna do wagi 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 względzie przywołane standardy konstytucyjne – dolegliwość kary jest nieproporcjonalna do wagi uchybień Spółki oraz stopnia zawinienia, zaś zasada proporcjonalności powinna być zostać 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. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., które sformułował w następujący sposób:

- a) 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 zaś odpowiedzi negatywnej na powyżej przedstawione pytanie: czy społeczna szkodliwość każdego z dokonanych naruszeń powinna być oceniana przez Sąd odrębnie, przykładowo w zakresie różnego okresu

opóźnienia realizacji danego obowiązku, umożliwiając w szczególności przyjęcie Sądowi, że społeczna szkodliwość jedynie części z ustalonych naruszeń uzasadnia odstępnie 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 jedynie stopień szkodliwości części z nich uzasadnia odstępnie od wymierzenia kary?

- b) czy, mając w szczególności na względzie zasadę proporcjonalności, na stopień szkodliwości czynu w rozumieniu art. 56 ust. 6 i ust. 6a p.e. powinien wpływać rozmiar oraz charakter działalności przedsiębiorcy, jeśli nie jest on w żaden sposób związany z rynkiem profesjonalnego obrotu paliwami ciekłymi?
- c) czy okres bezprawnego zaniechania może być oceniany w kontekście ustalenia stopnia szkodliwości czynu w rozumieniu art. 56 ust. 6 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?
- d) 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 obowiązku przed wszczęciem postępowania przez Prezesa URE, jeśli zachowanie to było wynikało z własnej inicjatywy przedsiębiorcy oraz nastąpiło bez uprzedniego wezwania ze strony Prezesa URE?

Powód wniosł 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,

oraz

3. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tak ujęta instytucja tzw. przedsądu jest zgodna z normami konstytucyjnymi, a także ze sformułowanymi przez Radę Europy zaleceniami dopuszczającymi wprowadzenie środków eliminujących dostęp do sądu najwyższego szczebla. Podkreślić przy tym należy, że skarga kasacyjna stanowi nadzwyczajny środek zaskarżenia, którego zasadniczym celem jest ochrona interesu publicznego poprzez zapewnienie jednolitości wykładni i stosowania prawa. Konsekwentnie przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Sąd Najwyższy powinny być te skargi kasacyjne, które dotyczą spraw najpoważniejszych, wpływających na rozwój i kształtowanie systemu prawnego (zob. wyrok TK z 31 marca 2005 r., SK 26/02).

Powód oparł wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance wskazanej w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., czyli na wystąpieniu w sprawie istotnego zagadnienia prawnego. Przesłanka ta implikuje konieczność jasnego sformułowania zagadnienia prawnego, a także przedstawienia argumentów prawnych, które wykazują możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu. Dodatkowo wymaga się, aby zagadnienie prawne: (1) było sformułowanie w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy, wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń, (2) zostało przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, aby umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, a zatem możliwej do zastosowania przy rozstrzyganiu innych sporów, (3) pozostawało w związku z rozpoznawaną sprawą, a także (4) dotyczyło zagadnienia budzącego poważne wątpliwości.

Stosownie do powyższego wymaga się, aby skarżący przytoczył argumenty prawne uzasadniające tezę o „istotności” danego zagadnienia. Nie wystarczy więc samo wskazanie przepisu prawa, którego dotyczy zagadnienie prawne, konieczne jest przedstawienie pogłębionej analizy prawnej wykazującej powyższe (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 maja 2001 r., II CZ 35/01; 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01; 28 listopada 2003 r., II CK 324/03; 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07; 23 sierpnia 2007 r., I UK 134/07; 20 lutego 2019 r., IV CSK 351/18). Na ocenę stopnia istotności zagadnienia wpływ ma istnienie rzeczywistych i poważnych wątpliwości interpretacyjnych, które nie doczekały się wykładni w orzecznictwie sądów, jak również istnienie orzeczeń wskazujących na występowanie rozbieżności na tle interpretowanych przepisów prawa (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 17 czerwca 2015 r., III CSK 59/15; 20 lutego 2019 r., V CSK 351/18).

Okolicznościami świadczącymi o braku istotnego zagadnienia prawnego w sprawie są m.in.: powszechne uznanie w orzecznictwie i literaturze wykładni przepisu prawa, która została uwzględniona przez sądy obu instancji (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 października 2001 r., I PKN 129/01), zagadnienie prawne ma charakter kazuistyczny i służy uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej pewnych szczególnych elementów podstawy faktycznej zaskarżonego rozstrzygnięcia (zob. postanowienia

Sądu Najwyższego z: 27 kwietnia 2016 r., III CSK 70/16; 11 kwietnia 2018 r., IV CSK 514/17), jak również sytuacja, gdy do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego wystarczająca jest zwykła wiedza prawnicza i zastosowanie obowiązujących reguł wykładni bądź proste zastosowanie prawa (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 27 lutego 2018 r., I CSK 635/17; 21 marca 2018 r., II PK 10/17).

Podkreślić w tym miejscu należy, że wskazane przez powoda zagadnienia prawne stanowiły już przedmiot oceny Sądu Najwyższego. Postanowieniem z 26 września 2022 r., I NSK 76/22, Sąd Najwyższy odmówił bowiem przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej opartej na przesłance występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego o identycznej – jak w przedmiotowej sprawie – treści. Zgodnie zaś z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego nie występuje istotne zagadnienie prawne, jeżeli Sąd Najwyższy na ten temat wyraził już swój pogląd we wcześniejszym orzecznictwie, a nie zachodzą okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 21 marca 2014 r., II UK 515/13; 16 lipca 2013 r., II UK 142/13; 27 kwietnia 2021 r., V CSK 343/20).

Niezależnie od powyższego podkreślić należy, że przedstawione przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia w sprawie I NSK 76/22 rozważania zachowują pełną aktualność również na tle niniejszej sprawy. Jednocześnie, jak wynika z treści wskazanego uzasadnienia do rozstrzygnięcia sformułowanych przez powoda zagadnień prawnych wystarczająca jest zwykła wiedza prawnicza i zastosowanie obowiązujących reguł wykładni bądź proste zastosowanie prawa.

Odnotować również należy, że podniesione przez powoda zagadnienia zostały w sposób wyczerpujący wyjaśnione w dotychczasowej judykaturze. Zarówno Sąd Apelacyjny w Warszawie, jak i SOKiK zajmują konsekwentne stanowisko w tego rodzaju sprawach, zaś ich orzeczenia tworzą aktualnie długą i jednolitą linię orzecniczą, w którą wpisują się m.in. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 15 czerwca 2022 r., VII AGa 133/22; 21 kwietnia 2021 r., VII AGa 935/20; 23 kwietnia 2021 r., VII AGa 1091/20; 25 lutego 2021 r., VII AGa 77/19; a także wyroki SOKiK z: 30 marca 2022 r., XVII AmE 82/20; 24 lutego 2022 r., XVII AmE 76/21; 8 grudnia 2020 r., XVII AmE 241/19;

22 września 2020 r., XVII AmE 149/19; 23 października 2019 r., XVII AmE 305/18 i XVII AmE 360/18; 26 kwietnia 2019 r., XVII AmE 187/18; 6 marca 2019 r., XVII AmE 307/18; 29 listopada 2018 r., XVII AmE 297/18; 10 października 2018 r., XVII AmE 225/18 i XVII AmE 236/18; 27 września 2018 r., XVII AmE 203/18. Powód w swojej argumentacji całkowicie powyższą okoliczność pominął. Wskazać jednocześnie należy, że brak kontrowersji na poziomie orzeczniczym dezaktualizuje zasadniczą funkcję skargi kasacyjnej jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, którego zasadniczym celem jest ochrona interesu publicznego poprzez zapewnienie jednolitości wykładni i stosowania prawa.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 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. 398<sup>21</sup> 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. 2018, poz. 265).