

Sygn. akt I NSK 23/21

## POSTANOWIENIE

Dnia 28 kwietnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk

w sprawie z powództwa W. L.  
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki  
o obliczenie opłaty koncesyjnej,  
na posiedzeniu niejawnym w dniu 28 kwietnia 2022 roku w Izbie Kontroli  
Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych  
na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt VII AGa (...),

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;
2. zasądza od W. L. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) decyzją z 13 marca 2017 r. znak (...), działając na podstawie art. 34 ust. 1 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (w ówczesnym brzmieniu t.j. Dz.U. 2017, poz. 220 z późn. zm.; dalej: Prawo energetyczne) oraz w zw. z § 4 ust. 3 i § 6 ust. 4 w zw. z ust. 1-3 rozporządzenia Rady Ministrów z 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (w ówczesnym brzmieniu Dz.U. 1998, nr 60, poz. 387, z późn. zm.; dalej: rozporządzenie) oraz w zw. z art. 2 § 2 i 3 oraz art. 21 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (w ówczesnym brzmieniu t.j. Dz.U.

2017, poz. 201, z późn. zm.; dalej: Ordynacja podatkowa) ustalił dla „A.” W. L. (dalej: Skarżący) opłatę z tytułu koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, w tym gazem płynnym LPG (udzieloną decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 12 czerwca 2005 r., znak (...) na kwotę 8.787 zł.

Pismem z 28 marca 2017 r. Skarżący złożył odwołanie od decyzji Prezes URE z 13 marca 2017 r. znak (...).

Sąd Okręgowy w W.-Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 24 lipca 2019 r., XVII AmE (...) uchylił decyzję Prezesa URE z 13 marca 2017 r. znak (...) oraz zasądził na rzecz Skarżącego koszty procesu.

W ocenie Sądu Okręgowego w W. przepisy w zakresie w jakim regulują obowiązek dwukrotnego uiszczania w danym roku opłaty koncesyjnej są sprzeczne z delegacją ustawową zawartą w art. 34 ust. 3 Prawa energetycznego (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji).

Prezes URE wniósł apelację od wyroku Sądu Okręgowego w W. z 24 lipca 2019 r., XVII AmE (...) zaskarżając go w całości.

Wyrokiem z 4 grudnia 2020 r., VII AGa (...) Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok w całości oddalając odwołanie w punkcie pierwszym wyroku oraz zasądzając od Skarżącego na rzecz Prezesa URE kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu w punkcie drugim.

Pismem z 30 kwietnia 2021 r. Skarżący złożył skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z 4 grudnia 2020 r., VII AGa (...) zaskarżając go w całości i wskazując jako podstawy kasacyjne:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, zarzucając zaskarżonemu wyrokowi:

1) obrazę przepisów art. 34 ust. 1 i ust. 3 Prawa energetycznego w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji o udzieleniu koncesji, z której wynikała opłata koncesyjną sporna w procesie przed Sądem Okręgowym w W. - Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądem Apelacyjnym w (...) w zw. z art. 92 ust. 1, art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP, a ponadto w związku z § 4 ust. 3 i § 6 ust. 4 w zw. z ust. 1-3 obowiązującego w okresie postępowania koncesyjnego rozporządzenia, poprzez niewłaściwą

wykładnię polegającą na pominięciu, że przepis art. 34 ust. 1 Prawa energetycznego przewidywał jedynie jednorazowe w skali roku obciążenie opłatą koncesyjną przedsiębiorcy koncesyjnego (zatem przepisy rozporządzenia jako niezgodne z ustawą nie mogły być zastosowane na niekorzyść Skarżącego);

2) obrazę przepisów wskazanych w pkt 1 z uwzględnieniem § 65 i § 66 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283), poprzez błąd w wykładni polegający na pominięciu, że nawet gdyby przyjąć iż art. 34 ust. 1 Prawa energetycznego (w brzmieniu obowiązującym w dacie nałożenia spornej opłaty), który nie regulował jednoznacznie kwestii możliwości faktycznego nałożenia na jednego koncesjonariusza więcej niż jednej opłaty koncesyjnej w jednym roku, to delegacja z art. 34 ust. 3 Prawa energetycznego dawała podstawy do określenia w rozporządzeniu sposobu i wysokości jednej opłaty, zaś nie upoważniała do określania przesłanek, w których taką opłatę można w danym roku pobierać więcej niż jednokrotnie, zaś w świetle art. 92 Konstytucji RP i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenie nie może „doprecyzowywać” treści ustawy poprzez wyrażne nałożenie niewynikającego wprost z ustawy obowiązku, a jedynie może ustawę wykonywać w sposób szczegółowy zgodnie z jej ścisłą interpretacją;

3) dodatkowo obrazę prawa materialnego § 4 ust. 1-3 rozporządzenia, poprzez nieprawidłową wykładnię, polegającą na błędnym przyjęciu, że unormowania zawarte w tym przepisie określały jedynie termin uiszczenia opłaty koncesyjnej, podczas gdy w rzeczywistości, niezgodnie z delegacją ustawową z art. 34 ust. 3 Prawa energetycznego w związku z art. 92 ust. Konstytucji RP, jak również wbrew treści art. 34 ust. 1 Prawa energetycznego wprowadzały one (ust. 3) obowiązek uiszczenia po raz drugi opłaty w przypadku wystąpienia w danym roku kalendarzowym o nową koncesję, nawet w pełni tożsama z dotychczasową działalnością koncesjonowaną;

4) w konsekwencji obrazę przepisów § 4 ust. 3 i § 6 ust. 4 w zw. z ust. 1-3 rozporządzenia, w związku z art. 34 ust. 1 i 3 Prawa energetycznego w zw. z art. 92 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 217 Konstytucji RP także poprzez błędne zastosowanie polegające na bezpodstawnym uznaniu, iż Skarżący miał obowiązek uiścić sporną we wniesionej przez niego sprawie opłatę koncesyjną;

5) obrazę przepisów art. 34 ust. 1 i ust. 3 w zw. z art. 39 i art. 32 ust. 1 Prawa energetycznego, a także art. 92 Konstytucji RP z uwzględnieniem art. 6, art. 7 i art. 8 k.p.a., poprzez błędną wykładnię, polegającą na przeprowadzeniu bez dostatecznych podstaw interpretacji celowościowej, zgodnie z którą obowiązek uiszczenia drugiej opłaty koncesyjnej w sposób zamierzony i uzasadniony wprowadzono zgodnie z wolą prawodawcy w przypadku przedsiębiorcy, który w danym stanie faktycznym i prawnym ubiegał się o nową koncesję, zamiast w „konkurencyjnym” trybie postępowania o przedłużenie koncesji, podczas gdy przepisy ww. ustawy nie dawały wyraźnych podstaw do takiego różnicowania sytuacji koncesjonariuszy, które w przypadku gdy przedsiębiorca występował o nową koncesję, w ramach ciągłego prowadzenia tego samego przedsiębiorstwa i na tę samą działalność, następowałoby z naruszeniem zasady równego traktowania, jak również zasady zaufania do prawa i organów administracji publicznej;

6) obrazę art. 6, art. 7 oraz art. 8 k.p.a., w związku z przepisami wskazanymi w pkt 1 zarzutów, poprzez ich niezastosowanie i nie uwzględnienie, że przed wprowadzeniem do k.p.a. wyraźnej regulacji art. 7a k.p.a., nie dające się usunąć wątpliwości prawne odnośnie wykładni przepisów powinny być interpretowane na korzyść przedsiębiorcy zobowiązanego do świadczenia na rzecz budżetu państwa, w szczególności w świetle wynikających z ww. przepisów zasad ustrojowych: ochrony praworządności i słuszných interesów obywateli oraz zaufania strony do organów władzy publicznej;

7) obrazę przepisów art. 7, art. 8 i art. 9 k.p.a., z ewentualnym uwzględnieniem (*a contrario*) art. 355 k.c., poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie w rozważaniach, mogących mieć wpływ na kierunek rozstrzygnięcia, że status przedsiębiorcy koncesyjnego obciąża powoda jako profesjonalistę (nie wykonującego zawodu prawniczego) i czyni go odpowiedzialnym za samodzielną wykładnię budzącą wątpliwości w teorii i praktyce prawa oraz wybór spośród zbliżonych trybów postępowania korzystniejszego dla siebie finansowo, podczas gdy ww. przepisy postępowania administracyjnego, wprowadzające zasady ustrojowe: ochrony praworządności i słuszných interesów obywateli oraz zaufania strony do organów władzy publicznej, a także ochrony obywateli przed skutkami

nieznajomości prawa oraz należytego i wyczerpującego informowania strony, nie doznają ograniczenia w przypadku, w którym strona postępowania administracyjnego jest przedsiębiorcą, ponadto nawet w reżimie prawa cywilnego materialnego zasada podwyższonego poziomu staranności przedsiębiorcy odnosi się do „merytorycznej” działalności gospodarczej, czyli w typowych przypadkach, w tym przypadku powoda, nie do kwestii wyboru przekonującej dla organu władzy publicznej wykładni zawiłych (i rozbieżnie wykładanych w orzecznictwie) przepisów prawnych.

II. naruszenie przepisów prawa procesowego, mogącego mieć istotny wpływ na wynik postępowania - art. 398<sup>3</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. zarzucając zaskarżonemu wyrokowi:

1. obrazę art. 479<sup>46</sup> i nast. k.p.c., w szczególności art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c. w związku z obrazą przepisów art. 6,7,8 i 9 k.p.a., w związku także (*a contrario*) z przepisem art. 106 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022, poz. 329 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a) z dodatkowym uwzględnieniem art. 2, art. 7, art. 8 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, poprzez zawężające określenie zakresu własnej kompetencji w sprawie, z którego, przynajmniej pośrednio wynikało, że przedmiotem postępowania szczególnego z zakresu regulacji energetyki jest wyłącznie ocena zgodności zaskarżonej decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z przepisami prawa materialnego zastosowanego przy jej wydawaniu, z pominięciem kwestii badania kwestii praktyki urzędowej i faktycznego przebiegu postępowania administracyjnego, podczas gdy przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie zawierają, aż tak daleko posuniętych ograniczeń zakresu kontroli decyzji Prezesa URE, a także zakresu środków dowodowych mających na celu tę kontrolę, zaś kontrola przebiegu postępowania przed Prezesem URE może być konieczna m.in. dla oceny prawidłowości zastosowania naczelných zasad postępowania administracyjnego i mieć znaczenie dla wyniku sporu nawet wtedy, gdy co do zasady (co odrębnie zakwestionowano) podziela się interpretację prawa dokonaną przez organ.

2. obrazę przepisu art. 382 k.p.c., w związku z art. 227 k.p.c. i art. 233 § 1 k.p.c. - poprzez wyeliminowanie z góry możliwości przeprowadzenia

wnioskowanego przez powoda dowodu z przesłuchania świadków, a także dodatkowych dokumentów, podczas gdy w sytuacji, w której Sąd II Instancji (co przede wszystkim zakwestionowano w skardze) dokonał radykalnie odmiennej, na niekorzyść powoda, wykładni prawa materialnego obowiązującego w sprawie, przeprowadzenie tych dowodów, powołanych m.in. na okoliczność wyjaśnień i interpretacji przedstawianych powodowi przez Urząd Regulacji Energetyki oraz wprowadzenia powoda w błąd, było niezbędne i mogło mieć wpływ na końcowy wynik postępowania.

Skarżący na podstawie art. 398<sup>4</sup> § 2 w zw. z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c. wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na to, że:

1. w sprawie występują istotne zagadnienia prawne, których rozstrzygnięcia ma doniosłe znaczenie dla porządku prawnego,
2. w sprawie istnieje potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości,
3. w sprawie występuje konieczność wykładni przepisów prawnych związana z rozbieżnością w orzecznictwie.

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej Skarżący przedstawił argumenty stanowiące podstawę dla jej przyjęcia.

Prezes URE w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o nie przyjęcie jej do rozpoznania, względnie oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie kwalifikuje się do przyjęcia do merytorycznego rozpoznania.

Wniesiona w sprawie skarga kasacyjna zawiera wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania uzasadniony w ten sposób, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c.) oraz potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących poważne wątpliwości (art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c.). Nie można jednak uznać, że skarżący wykazała istnienie przesłanek przyjęcia skargi do rozpoznania określonych w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 i 2 k.p.c.

Istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. jest zagadnienie nowe, nierozwiązane dotychczas w orzecznictwie, którego wyjaśnienie może przyczynić się do rozwoju prawa. W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego przyczyny przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania określonej w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi kasacyjnej ze względu na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne polega na sformułowaniu samego zagadnienia wraz ze wskazaniem konkretnego przepisu prawa, na tle którego to zagadnienie występuje oraz wskazaniu argumentów prawnych, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, w tym także na sformułowaniu własnego stanowiska przez skarżącego. Wywód ten powinien być zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 maja 2006 r., V CSK 75/06). Analogicznie należy traktować wymogi konstrukcyjne samego zagadnienia prawnego, formułowanego w ramach przesłanki z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. oraz jego związek ze sprawą i skargą kasacyjną, która miałaby zostać rozpoznana przez Sąd Najwyższy. Zagadnienie prawne powinno, przede wszystkim, być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01), a jednocześnie być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, aby umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, niesprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (postanowienia Sądu Najwyższego z 15 października 2002 r., III CZP 66/02; z 22 października 2002 r., III CZP 64/02 i z 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08) i pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą, co oznacza, że sformułowane zagadnienie prawne musi mieć wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy (postanowienia Sądu Najwyższego z 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07; z 22 listopada 2007 r., I CSK 326/07), a w końcu, dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (poważne) wątpliwości.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance określonej w art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. wymaga wykazania, że określony przepis prawa, będący źródłem

poważnych wątpliwości interpretacyjnych, nie doczekał się wykładni albo niejednolita wykładnia wywołuje rozbieżności w odniesieniu do identycznych lub podobnych stanów faktycznych. Wątpliwości te i rozbieżności należy przytoczyć, przedstawiając ich doktrynalne lub orzecznicze źródła (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; z 18 lutego 2015 r., II CSK 428/14). Konieczne jest wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2007 r., I PK 233/07). Powołanie się na omawianą przesłankę wymaga również wykazania, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie lub, że istnieje potrzeba zmiany ich dotychczasowej wykładni, podania na czym polegają wątpliwości związane z jego rozumieniem oraz przedstawienia argumentacji świadczącej, że wątpliwości te mają rzeczywisty i poważny charakter, nie należą do zwykłych wątpliwości, które wiążą się z procesem stosowania prawa. W przypadku, gdy w ramach stosowania tych przepisów powstały już w orzecznictwie sądów określone rozbieżności, skarżący powinien je przedstawić, jak też uzasadnić, że dokonanie wykładni jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 marca 2007 r., II CSK 84/07; z 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07; z 13 czerwca 2008 r., III CSK 104/08; z 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08; z 8 lipca 2009 r., I CSK 11/09; z 20 maja 2016 r., V CSK 692/15). Ponadto, ze względu na publicznoprawne funkcje skargi kasacyjnej, skarżący powinien wykazać celowość dokonania wykładni konkretnego przepisu przez Sąd Najwyższy ze względu na potrzeby praktyki sądowej (postanowienie Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2012 r., III SK 29/12).

Skarżący połączył te dwie przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania argumentując, że zagadnienia prawne, jakie ujawniły się w niniejszej sprawie prowadzą również do poważnych wątpliwości interpretacyjnych oraz rozbieżności w orzecznictwie sądów. W ocenie Sądu Najwyższego Skarżący nie wykazał jednak w jakikolwiek sposób, aby faktycznie istniały jakieś poważne wątpliwości interpretacyjne oraz rozbieżności w orzecznictwie dotyczące przywołanych w skardze kasacyjnej przepisów. Ponadto Skarżący przywołał szereg

wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych, jednak nie wskazał, na czym dokładnie miałyby polegać rozbieżności w tych orzeczeniach. W tym zakresie wskazał jedynie, że wyroki są dla niego korzystne lub niekorzystne. Podobnie Skarżący nie wykazał również, aby na tle powołanych przez niego przepisów pojawiły się poważne wątpliwości interpretacyjne.

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania sformułowano w istocie pytania prawne. Brak jest jednak jurydycznej argumentacji, która wskazywałaby, że w sprawie rzeczywiście występuje „istotne” zagadnienie prawne w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. Brak jest nadto powiązania przedstawionych kwestii z przepisami prawa określającymi sygnalizowane zagadnienia. Zbudowane w formie pytań prawnych zagadnienia prawne, zestawione następnie z udzielonymi przez Skarżącego odpowiedziami nie wypełniają normy prawnej z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. W tym miejscu Sąd Najwyższy ponownie podkreśla, że rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych nie może sprowadzać się do odpowiedzi na wątpliwości Skarżącego, które można wyjaśnić za pomocą obowiązujących reguł wykładni bądź w drodze zwykłego zastosowania przepisów prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02). Poza pytaniami prawnymi oraz własnym stanowiskiem w płaszczyźnie ich postawienia, Skarżący nie przedstawił żadnej argumentacji, która wskazywałaby na możliwości interpretacji sformułowanego problemu prawnego będącego istotnym zagadnieniem prawnym. Samo sformułowanie pytań to za mało, aby uznać, że w sprawie występują istotne zagadnienia prawne lub poważne wątpliwości interpretacyjne.

Stwierdzając, że nie zachodzą przyczyny przyjęcia skargi, określone w art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy postanowił zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów oparto na § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2018, poz. 265).

