

Sygn. akt II NSK 43/23

POSTANOWIENIE

Dnia 2 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z powództwa P. spółki akcyjnej w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej
na posiedzeniu niejawnym w dniu 2 marca 2023 r. w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i
Spraw Publicznych
na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 13 czerwca 2022 r., sygn. akt VII AGa 106/22

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od P. spółki akcyjnej na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Pismem z 13 września 2022 r. P. S.A (dalej także: powód, skarżący) wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 czerwca 2022 r., VII AGa 106/22, zaskarżając ww. wyrok w całości.

Przedmiotem rozpoznania Sądu Apelacyjnego w Warszawie była decyzja z 31 grudnia 2019 r. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w której stwierdzono, że powód nie wywiązał się w 2014 r. z, określonego w art. 9a ust. 8 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.), obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa pochodzenia z kogeneracji, o którym mowa w art. 91 ust. 1, wydanego dla energii

elektrycznej wytworzonej w jednostkach kogeneracji znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub uiszczenia opłaty zastępczej, w terminie określonym ust. 5, obliczonej w sposób określony w ust. 8a.

Za to zachowanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wymierzył P. S.A. karę pieniężną w kwocie 26 668,48 zł.

Powód zaskarżył tę decyzję w całości.

Wyrokiem z 8 grudnia 2021 r., XVII AmE 184/20, 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 13 czerwca 2022 r., VII AGa 106/22, oddalił apelację i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd II instancji uznał apelację za bezzasadną oraz w pełni zaaprobował ustalenia stanu faktycznego dokonane przez sąd I instancji uznając, że powód dopuścił się deliktu administracyjnego określonego w art. 56 ust. 1 pkt 1a p.e., że nie nastąpiło przedawnienie prawa do wydania decyzji administracyjnej (pociągającej powoda do tej odpowiedzialności), a jednocześnie wysokość kary pieniężnej nałożonej na powoda uznał za odpowiednią i nie stwierdził podstaw do odstąpienia od jej wymierzenia.

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na to, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne wyrażające się wątpliwością: czy kary administracyjne nakładane na przedsiębiorcę przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 56 p.e. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 4 kwietnia 2015 r., należy kwalifikować jako niepodatkowe należności budżetowe, do których ma zastosowanie art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej?

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania został rozwinięty i uzasadniony.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wniosek powoda o przyjęcie 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 jedynie w ściśle określonych wypadkach pozwalających zrealizować jej funkcje publicznoprawne. Chodzi mianowicie o sytuacje, gdy: 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.

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 Sądu Najwyższego z: 9 kwietnia 2019 r., I NSK 73/19; 30 czerwca 2021 r., I NSK 5/21; 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; 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. Nie może mieć zatem 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 budzących 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. Wyjaśnienie tego problemu winno mieć 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 skarżącego 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 obrocie prawnym funkcjonuje orzecznictwo odnoszące się do problematyki zawartej w pytaniu skarżącego.

Przepisy Ordynacji podatkowej (w tym działu III Ordynacji podatkowej, w którym umiejscowiony jest art. 68 Ordynacji podatkowej) mają zastosowanie do opłat i innych niepodatkowych należności budżetu państwa, do których ustalenia uprawnione są organy inne niż organy podatkowe, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (zob. art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r.; od 1 stycznia 2016 r., na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz.1649), nadano nowe brzmienie, w którym już nie zawarto sformułowania „oraz niepodatkowych należności budżetu państwa”).

Pod pojęciem niepodatkowych należności budżetowych należy rozumieć niebędące podatkami i opłatami, należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publiczno-prawnych (zob. art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej). Natomiast administracyjne kary pieniężne nakładane są w związku z popełnieniem deliktu administracyjnego, a tym samym charakter takich kar nie pozwala na ich utożsamianie z należnościami wynikającymi ze stosunków publicznoprawnych nakazujących określonym podmiotom świadczenia pieniężne na rzecz Państwa, o których stanowi art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2022 r., III OSK 1158/21, por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 19 września 2019 r., II OSK 2551/17; 23 października 2018 r., I GSK 1945/18; 8 września 2015 r., II GSK 1714/14).

Do kategorii niepodatkowych należności budżetowych zalicza się takie świadczenia, które zawierają w swych konstrukcjach elementy prawne danin publicznych. Źródłem nałożenia kary pieniężnej jest sankcjonowane zachowanie zobowiązanego (ukaranego) stanowiące naruszenie prawa. Tym samym administracyjne kary pieniężne to sankcje za nieprzestrzeganie przepisów prawa i w związku z tym, z pojęcia niepodatkowych należności publicznoprawnych

wyklucza się takie dochody budżetowe, których źródłem są wszelkiego rodzaju kary pieniężne, grzywny czy mandaty (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 19 września 2019 r., II OSK 2551/17; 11 grudnia 2019 r., II OSK 3106/18; 25 maja 2022 r., III OSK 1158/21).

Nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej do grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych, których ustalenie lub określenie oparte jest na przepisach szeroko rozumianego prawa karnego – art. 68 Ordynacji podatkowej odnosi się wyłącznie do postępowania wymiarowego ustalającego zobowiązanie podatkowe (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2019 r., II GSK 1612/18, por. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 października 2022 r., I NSK 49/22).

4. Przypomnieć należy, że w okresie od popełnienia przez powoda zarzucanego mu czynu do 30 października 2015 r. w p.e. brak było przepisów regulujących kwestie przedawnienia karalności oraz odesłania do art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej. Gdyby wówczas p.e. zawierała przepis stanowiący odesłanie do zastosowania art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej, byłoby możliwe zastosowanie tego przepisu. W niniejszej sprawie nie ma zatem podstaw do kwestionowania niedopuszczalności zastosowania przepisów Ordynacji podatkowej do administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej powodowi za zachowanie mające miejsce w 2014 r.

Jest to istotne w świetle faktu, że instytucja przedawnienia nie ma uregulowanych podstaw w Konstytucji RP. Jej wprowadzenie oraz nadanie jej konkretnego kształtu jest wobec tego w pełni uzależnione od decyzji ustawodawcy. Przenosząc to na realia niniejszej sprawy, nie można domniemywać przedawnienia w sytuacji, gdy nie wskazuje na nie wyraźny przepis prawa, opierając się na standardzie konstytucyjnym, który domagałby się stosownej regulacji (w art. 43, art. 44 i art. 105 Konstytucji RP zostały ustanowione jedynie wyjątki wyłączające lub ograniczające stosowanie instytucji przedawnienia w prawie karnym). Dlatego faktu, że przed 30 października 2015 r. na gruncie p.e. nie przewidziano możliwości przedawnienia się przewidzianej w p.e. karalności czynów, nie można traktować w kategoriach luki prawnej stanowiącej zaniechanie legislacyjne naruszające konstytucyjne prawa lub wolności, ale jako wybór ustawodawcy,

który następnie mógł ulec zmianie (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 25 maja 2004 r., SK 44/03; 21 czerwca 2011 r., P 26/10; 19 czerwca 2012 r., P 41/10; 17 lipca 2012 r., P 30/11; postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 7 września 2009 r., Ts 389/08).

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).