

POSTANOWIENIE

Dnia 9 marca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z odwołania B. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
w K.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 9 marca 2023 r.

na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 27 czerwca 2022 r., sygn. akt VII AGa 126/22

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

UZASADNIENIE

Pismem z 31 października 2022 r. B. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (dalej także: „powód”, „skarżący”) wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 27 czerwca 2022 r., VII AGa 126/22, zaskarżając ww. wyrok w całości.

Przedmiotem rozpoznania Sądu Apelacyjnego w Warszawie była decyzja z 14 grudnia 2019 r. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w której stwierdzono,

że powód nie zachował terminu na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 p.e. za miesiące: lipiec i sierpień 2017 r.

Za to zachowanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wymierzył B. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością karę pieniężną w wysokości 20 000 zł, tj. 10 000 zł za każde naruszenie.

Powód zaskarżył tę decyzję w części obejmującej wymierzoną karę pieniężną.

Wyrokiem z 17 listopada 2021 r., XVII AmE 64/20, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

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

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 27 czerwca 2022 r., VII AGa 126/22, 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 zaaprobował ustalenia stanu faktycznego dokonane przez sąd I instancji oraz dokonaną przezeń, na podstawie ustaleń faktycznych, ocenę prawną. Sąd Okręgowy ocenił, że stopień szkodliwości czynu popełnionego przez powoda był znaczny, a Sąd Apelacyjny zgodził się z tą oceną. Zdaniem sądu II instancji, sąd I instancji szczegółowo zbadał przesłankę znikomości szkodliwości czynu i zasadnie ocenił brak podstaw do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Sąd Apelacyjny wskazał również, że naruszenie obowiązku określonego w art. 43d p.e. jest zagrożone karą sztywną w wysokości 10 000 zł, która nie podlega miarkowaniu.

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na to, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne polegające na konieczności rozstrzygnięcia, czy sporządzenie sprawozdania kwartalnego i pozostałe obowiązki Prezesa URE w zakresie czynności kontrolnych i nadzorczych, samo przez się determinuje fakt, iż nieterminowe złożenie sprawozdania stanowi czyn o społecznej szkodliwości wyższej niż znikoma, a wobec czego czyni przepis art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego martwym, gdyż niezależnie od późniejszego wykonania

obowiązku przez przedsiębiorcę, długości opóźnienia, ilości i rodzajów przywożonych paliw i innych czynników, nie będzie możliwości odstąpienia od wymierzenia kary?

Skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania również z uwagi na to, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, przede wszystkim wobec:

a) możliwości naruszenia art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady demokratycznego państwa prawa w zw. z art. 7 k.p.a.,

b) rażącego naruszenia art. 56 ust. 6a p.e.

Pełnomocnik powoda został wezwany przez Sąd Apelacyjny w Warszawie do uzupełnienia braków formalnych skargi kasacyjnej przez odrębne uzasadnienie wniosku o jej przyjęcie do rozpoznania (k. 139 akt dołączonych).

W odpowiedzi na wezwanie powód podtrzymał wszelkie wnioski i twierdzenia zawarte w skardze kasacyjnej oraz dodał uzasadnienie – 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.

W odniesieniu do orzecznictwa sądów powszechnych przywołać można m.in. poniższe judykaty. 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 przypadku analizowanej sprawy Prezes URE również wymierzył skarżącemu karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za poszczególne miesiące, zatem ostateczna i prawomocna decyzja będąca przedmiotem weryfikacji ws. XVII AmE 281/18 jest spójna z decyzją wydaną

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.).

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 Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 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 Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z: 5 listopada 2018 r., XVII AmE 1/17 i XVII AmE 5/17 oraz z 11 lutego 2019 r., XVII AmE 62/17).

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może odstąpić od wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, nawet jeśli jego czyn wypełnił znamiona jednego z deliktów wymienionych w art. 56 ust. 1 p.e. W tym zakresie działa w ramach uznania administracyjnego (art. 56 ust. 6a p.e.) (wyrok Sądu Najwyższego z 22 stycznia 2020 r., I NSK 93/18).

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 tego, czy w danych okolicznościach wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy też odstąpienia od jej nałożenia (postanowienie Sądu Najwyższego z 26 września 2022 r., I NSK 76/22).

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).

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 (postanowienie Sądu Najwyższego z 26 września 2022 r., I NSK 76/22).

4. Uwadze Sądu Najwyższego nie uszło również jednoczesne oparcie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłankach oczywistej zasadności skargi oraz występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego (zob. art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c.).

Łączenie przesłanki oczywistej zasadności skargi kasacyjnej z występowaniem w sprawie istotnego zagadnienia prawnego lub potrzebą wykładni przepisów jest wykluczone.

Sąd Najwyższy wielokrotnie zwracał uwagę, że jednoczesne uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania występującymi w sprawie wątpliwościami prawnymi (zagadnienie prawne, potrzeba wykładni przepisów) generalnie wyklucza przyjęcie, że skarga jest oczywiście uzasadniona. Nie jest możliwa sytuacja, w której wyrok jest oczywiście wadliwy, a jednocześnie w sprawie występuje tak poważna wątpliwość prawna, że wymaga interwencji i rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy – co jest sporne nie może być przecież oczywiste (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 31 sierpnia 2022 r., I CSK 3436/22; 9 kwietnia 2014 r., V CSK 383/13; 26 listopada 2013 r., I UK 291/13).

Innymi słowy, twierdzenie skarżącego o oczywistym naruszeniu prawa wyklucza możliwość przyjęcia, że w ramach tej samej kwestii występuje istotne zagadnienie prawne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 9 września 2022 r., I CSK 964/22).

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. 2018, poz. 265).

ał