

POSTANOWIENIE

Dnia 16 sierpnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski

w sprawie z powództwa P. spółki akcyjnej w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej
na posiedzeniu niejawnym w dniu 16 sierpnia 2023 r. w Izbie Kontroli
Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z
dnia 30 września 2022 r., sygn. akt VII AGa 276/22

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

UZASADNIENIE

Decyzją z 31 grudnia 2019 r., znak: [...], Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”) wymierzył P. spółce akcyjnej z siedzibą w W. (dalej: „skarżący”), karę pieniężną w wysokości [...] zł, w związku z niewywiązaniem się w 2014 r. z określonego w art. 9a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r., dalej: „p.e.”) obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa pochodzenia, o którym mowa w art. 9e ust. 1 lub w art. 9o ust. 1 p.e., wydanego dla energii elektrycznej wytworzonej w źródłach znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zlokalizowanych w wyłącznej strefie

ekonomicznej lub uiszczenia opłaty zastępczej, w terminie określonym w ust. 5 obliczonej w sposób określony w ust. 2.

Pismem z 23 stycznia 2020 r. powód złożył odwołanie od powyższej decyzji. W wyniku rozpoznania odwołania, wyrokiem z 12 stycznia 2022 r., XVII AmE 223/20, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oddalił odwołanie powoda dzieląc stanowisko Prezesa URE. Od tego wyroku powód wywiódł apelację.

Wyrokiem z 30 września 2022 r., VII AGa 276/22, Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powoda oraz zasądził od niego na rzecz Prezesa URE zwrot kosztów postępowania apelacyjnego.

Pismem z 5 stycznia 2023 r. powód złożył skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie zaskarżając go w całości.

Skarżący na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 i 4 k.p.c. wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na to, że:

1) w sprawie zaszła nieważność postępowania, bowiem zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie został wydany przez jednoosobowy skład;

2) w sprawie występują istotne zagadnienie prawne o następującej treści:

a) „czy kary administracyjne nakładane na przedsiębiorcę przez Prezesa URE 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”;

b) „Czy Sąd w składzie 1-osobowym wynikającym z epizodycznych regulacji art. 15z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy Covidowej jest „sądem ustanowionym ustawą” w rozumieniu art. 6 ust 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka art 2, 10 i 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wskazując na powyższe, powód wniósł o uchylenie i zmianę pkt I i II wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w zakresie w jakim Sąd oddalił apelację od wyroku Sądu Okręgowego poprzez uwzględnienie odwołania i uchylenie decyzji w całości oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, a także zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda

zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych.

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.

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).

Skarżący oparł wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na przesłance wskazanej w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., a także 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c., czyli podniósł, iż zachodzi nieważność postępowania oraz wskazał na występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych.

Analiza sprawy prowadzi do wniosku, że żadna z podniesionych przesłanek nie została wykazana. W pierwszej kolejności zauważyć należy, że wbrew twierdzeniom skarżącego nie sposób dostrzec w sprawie podstaw do stwierdzenia

nieważności postępowania. Skarżący upatrywał przyczyn nieważności postępowania w okoliczności niewłaściwego w jego ocenie składu sądu odwoławczego. Zagadnienie dopuszczalności rozpoznania apelacji w składzie jednoosobowym na podstawie art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych było już przedmiotem rozpoznania przez Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu postanowienia z 29 kwietnia 2022 r., III CZP 77/22 wyjaśnił, że „...rozpatrywane odstępstwo od zasady kolegialności nie jest równoznaczne z naruszeniem (zwłaszcza oczywistym) art. 45 ust. 1 Konstytucji. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego nie kwestionowano wszak dopuszczalności wprowadzania wyjątków od tego modelu, lecz wskazywano, że powinno to następować w drodze jasnej regulacji prawnej, możliwej do zrekonstruowania bez konieczności prowadzenia daleko idących zabiegów interpretacyjnych w warunkach krzyżujących się racji celowościowych (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20 i z dnia 7 grudnia 2021 r., III CZP 87/20) (...). Z kolei w piśmiennictwie konstytucyjną gwarancję rozpatrzenia sprawy przez „właściwy” sąd rozumie się – w kontekście rodzaju składu orzekającego – jako zakaz ustalania rodzaju składu *ad hoc* i jako nakaz jego ustalania *ex ante*, w sposób abstrakcyjny dla spraw określonego rodzaju i poszczególnych instancji” (podobnie zob. też np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 lipca 2022 r., II PSK 4/22; 15 września 2022 r., I CSK 3229/22; 15 listopada 2022 r., I CSK 3695/22).

Odmienne ocenę wyraził wprawdzie Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, której nadał moc zasady prawnej, stwierdzając że rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie art. 15 zzs¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2095 ze zm.) ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP),

ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Sąd Najwyższy nadając tejże uchwale moc zasady prawnej ustalił jednocześnie, że przyjęta w uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia. W uzasadnieniu tejże uchwały wyjaśniono zaś, że „...przyjęta (...) wykładnia wiąże co do oceny środków zaskarżenia wnoszonych od orzeczeń wydanych po podjęciu uchwały. Nie chodzi przy tym o orzeczenia wydane przez Sądy drugiej instancji po godzinie 13.00 dnia 26 kwietnia 2023 r., lecz orzeczenia wydawane od 27 kwietnia 2023 r., zgodnie z ogólną zasadą obliczania biegu terminów (art. 111 § 2 k.c.)”.

Mając na uwadze powyższe przyjąć należy, że w realiach niniejszej sprawy – jako sprawy, w której zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie został wydany przed 27 kwietnia 2023 r. – przyjęta w przywołanej uchwale wykładnia nie ma zastosowania.

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.

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. Wykładnia przytoczonych przez skarżącego przepisów dokonana została w wydanych przez Sąd Najwyższy wyrokach z 26 marca 2019 r., I NSK 20/18 i z 15 marca 2023 r., II NSKP 22/23 i postanowieniu z 2 marca 2023 r., II NSK 43/23. We wspomnianych orzeczeniach zgodnie przyjęto, że 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”].

Przez niepodatkowane należności budżetowe 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).

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).

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).

[s.h.]

[ł.n]