

POSTANOWIENIE

Dnia 4 września 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Grzegorz Pastuszko

w sprawie z powództwa V. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w
dniu 4 września 2024 r.
na skutek skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w
Warszawie z dnia 6 października 2023 r., sygn. VII AGa 635/23:

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz V. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego za czas po upływie tygodnia od dnia jego doręczenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z [...] r. znak: [...], Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej także: „Prezes URE”), działając 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. 2021, poz. 716 ze zm., dalej: „p.e.”) oraz na podstawie

art. 104, art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735, dalej: „k.p.a.”) i art. 30 ust. 1 p.e. oraz art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. 2019, poz. 1495 ze zm.) orzekł, iż V. sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej także: „powód”) nie zachował terminu do przekazania sprawozdania, o jakim mowa w art. 43d p.e. za miesiące od lipca 2017 r. do maja 2018 r. do Prezesa URE i za działanie to wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 110 000 zł, tj. w wysokości 10 000 zł za brak złożenia w terminie sprawozdania za każdy z ww. miesięcy.

Odwołanie od decyzji wniósł powód, zaskarżając ją w całości i zarzucał, że została wydana z naruszeniem:

1) przepisów prawa materialnego, tj.:

a) art. 56 ust. 6a w zw. z art 56 ust. 1 pkt 12b p.e. poprzez jego niezastosowanie oraz uznanie, że stopień szkodliwości przedmiotowego czynu nie jest znikomy, podczas gdy brak złożenia sprawozdań był uchybieniem o charakterze czysto formalnym, nie prowadził do powstania szkody lub zagrożenia jej powstania, w znikomy sposób wpływał na dane statystyczne publikowane przez Prezesa URE, wynikał wyłącznie z braku świadomości pracowników powoda odnośnie do szczegółowych regulacji Prawa energetycznego, nie był działaniem celowym, jak również nie był skutkiem wszczęcia kontroli (powód z własnej woli, po dowiedzeniu się o konieczności składania sprawozdań złożył zaległe sprawozdania), a w konsekwencji Prezes URE powinien odstąpić od wymierzenia kary;

b) art. 56 ust. 1 pkt 12b (w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2019 r.) oraz art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że kara w wysokości 10 000 zł powinna być wymierzona za każde sprawozdanie z osobna, podczas gdy przepis ten wskazuje na liczbę mnogą „nie przekazuje w terminie sprawozdań”, w z związku z czym brak jest podstaw do nałożenia jedenastu kar, a maksymalna kara w niniejszej sprawie nie powinna przekraczać 10 000 zł, tym bardziej, że przepisy o charakterze sankcyjnym powinny być wykładane ściśle;

2) przepisów postępowania, tj.:

a) art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 80 k.p.a. poprzez zaniechanie uzyskania od powoda wyjaśnień mających na celu rozstrzygnięcie spornych kwestii oraz ocenę zebranego w sprawie materiału dowodowego powierzchownie, sprzecznie z zasadami logiki i doświadczenia życiowego (organ porzucił w kluczowych kwestiach na ogólnych sformułowaniach, bez odniesienia się do konkretnej szkodliwości przedmiotowego czynu), a w konsekwencji uznanie, że nie zachodzą podstawy do wydania decyzji o odstąpieniu od wymierzenia kary, podczas gdy powód dobrowolnie (bez wezwania) złożył zaległe sprawozdania, współpracował z Prezesem URE w trakcie całego postępowania, wyjaśniając w sposób uczciwy i rzetelny przyczyny powstałych opóźnień.

Mając na uwadze powyższe, powód wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez odstąpienie od wymierzenia kary za nieterminowe złożenie sprawozdań za okres od lipca 2017 r. do maja 2018 r.; ewentualnie w przypadku uznania przez Sąd, że nie ma podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary – o zmianę decyzji poprzez nałożenie jednej kary w kwocie 10 000 zł; w przypadku natomiast uznania braku podstaw do zmiany decyzji – o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie Prezesowi URE do ponownego rozpoznania. Jednocześnie wniósł on o zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie, przeprowadzenie dowodu z dokumentów zawartych w aktach postępowania administracyjnego oraz o zasądzenie od powoda na jego rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W toku postępowania strony podtrzymały dotychczasowe stanowiska w sprawie.

Wyrokiem z 2 marca 2023 r. w sprawie XVII AmE 177/22 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zmienił zaskarżoną decyzję w punkcie 2 w ten sposób, że odstąpił od wymierzenia kary pieniężnej oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda koszty procesu w tym zwrot kosztów zastępstwa procesowego.

Pozwany zaskarżył powyższy wyrok w całości i zarzucił naruszenie:

1) art. 56 ust. 6a p.e. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na odstąpieniu od wymierzenia powodowi kar pieniężnych w sytuacji niewystąpienia przesłanki niezbędnej do zastosowania tej instytucji, tj. znikomej szkodliwości czynu, jak też wobec nieprzekroczenia przez pozwanego zasad uznania administracyjnego;

2) art. 83 Konstytucji RP w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 355 § 2 k.c. w zw. z art. 43d ust. 1 p.e. poprzez błędną wykładnię tych przepisów, polegającą na uznaniu, że brak świadomości po stronie powoda obowiązku, o którym mowa art. 43d ust. 1 p.e., jest niezawiniony (s. 19 uzasadnienia wyroku), a nawet usprawiedliwiony, ponieważ nie można wymagać od przedsiębiorców, by na bieżąco kontrolowali obowiązujące przepisy i zachodzące zmiany (s. 19-20 uzasadnienia), podczas gdy podstawową zasadą systemu prawa powszechnie obowiązującego jest założenie jego powszechnej znajomości – wyrażające się w regule prawnej *ignorantia iuris nocet*; innymi słowy, jeżeli powód (tym bardziej jako profesjonalny przedsiębiorca) nie śledził zmian przepisów, to czynił to wyłącznie na własne ryzyko, a z nieznajomości prawa nie można czerpać argumentów na swoją obronę.

Pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości, poprzez orzeczenie o oddaleniu odwołania w całości i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa za pierwszą instancję według norm przepisanych, ewentualnie, o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd I instancji oraz o zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego w II instancji według norm przepisanych.

W odpowiedzi powód wniósł o oddalenie apelacji pozwanego w całości oraz zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 6 października 2023 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację pozwanego oraz zasądził od pozwanego na rzecz powoda koszty postępowania odwoławczego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając orzeczenie w całości.

Skarżący oparł skargę na podstawie art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., zarzucając Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) art. 56 ust. 6 i ust. 6a p.e. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na odstępieniu od wymierzenia powodowi kar pieniężnych w sytuacji niewystąpienia przesłanki niezbędnej do zastosowania tej instytucji, tj. znikomej szkodliwości czynu, jak też wobec nieprzekroczenia przez pozwanego zasad uznania administracyjnego;

2) art. 83 Konstytucji RP w zw. z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 355 § 2 k.c. w zw. z art. 43d ust. 1 p.e. poprzez błędną wykładnię tych przepisów, polegającą na uznaniu, że brak świadomości po stronie powoda obowiązku, o którym mowa art. 43d ust. 1 p.e., jest zawiniony, lecz nieumyślnie – bo bez zamiaru bezpośredniego lub ewentualnego, co skutkuje znikomym stopniem szkodliwości czynu; podczas gdy podstawową zasadą systemu prawa powszechnie obowiązującego jest założenie jego powszechnej znajomości – wyrażające się w regule prawnej *ignorantia iuris nocet*; innymi słowy, jeżeli powód (tym bardziej jako profesjonalny przedsiębiorca) nie śledził zmian przepisów, to czynił to wyłącznie na własne ryzyko, a z niezajomości prawa nie można czerpać argumentów na swoją obronę.

Mając na uwadze powyższe, pozwany wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie w całości apelacji, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania z uwzględnieniem kosztów postępowania tj. zasądzenia ich od powoda na rzecz pozwanego według norm przepisanych.

Ponadto, na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazując, że w sprawie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, a mianowicie kryteriów oceny „stopnia szkodliwości czynu” jako przesłanki zarówno wymiaru kary pieniężnej określonej w art. 56 ust. 6 p.e., jak i odstępienia od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e. w korelacji z materialnie ukształtowanym obowiązkiem składania sprawozdań

(w tym tzw. sprawozdań zerowych) na podstawie art. 43d p.e. przez podmioty wpisane do Rejestru Podmiotów Przywożących.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, a z ostrożności procesowej – w sytuacji przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, o jej rozpoznanie na rozprawie i jej oddalenie, a także w każdym z przypadków – zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 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; 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. Stąd przedmiotem merytorycznego rozpoznania przez Sąd Najwyższy powinny być te skargi kasacyjne, które dotyczą spraw najpoważniejszych, wpływających na rozwój i kształtowanie systemu prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2005 r., SK 26/02).

Skarżący wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania oparł na przesłance wskazanej w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., czyli potrzebie wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych.

W judykaturze w odniesieniu do tej przesłanki (398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.) formułuje się pogląd, że wnoszący skargę kasacyjną w pierwszej kolejności zobowiązany jest do wskazania przepisów, będących źródłem istotnych

wątpliwości lub różnic zdań w orzecznictwie, mających jednocześnie znaczenie dla oceny dochodzonego roszczenia (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 26 lutego 2019 r., V CSK 374/18; 24 kwietnia 2018 r., III UK 123/17; 24 kwietnia 2018 r., II CSK 743/17; 20 listopada 2015 r., III CSK 269/15; 26 czerwca 2015 r., III CSK 77/15); w konsekwencji musi on wykazać, że przywołane przed niego przepisy rodzą rzeczywiste i poważne wątpliwości interpretacyjne, które dotychczas nie doczekały się wykładni w orzecznictwie sądów, bądź też musi przytoczyć orzeczenia świadczące o występowaniu na tle wskazanych przepisów rozbieżności (zob. m.in. postanowienia Sądu Najwyższego z: 10 maja 2019 r., I CSK 620/18; 24 kwietnia 2019 r., V CSK 470/18; 20 lutego 2019 r., IV CSK 351/18; 23 maja 2018 r., I CSK 31/18; 22 maja 2018 r., 15 maja 2018 r., II CSK 12/18; 17 czerwca 2015 r., III CSK 59/15; 14 grudnia 2012 r., III SK 29/12; 26 listopada 2012 r., III SK 18/12; 26 kwietnia 2012 r., III SK 43/11; 12 grudnia 2008 r., II PK 220/08; 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08; 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07; 25 października 2007 r., V CSK 357/07; 25 października 2007 r., V CSK 356/07; 28 marca 2007 r., II CSK 84/07; 15 października 2002 r., II CZ 102/02). Jednocześnie podnosi się, że rozbieżności w orzecznictwie sądów, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., nie zachodzi, jeśli dotyczyła ona odmiennych stanowisk sądów pierwszej i drugiej instancji w tej samej sprawie bądź stanowisk sądu i strony (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 2004 r., II PK 9/04; postanowienia Sądu Najwyższego z: 26 listopada 2012 r., III SK 19/12; 24 kwietnia 2003 r., I PK 557/02; 13 stycznia 2015 r., V CSK 353/14).

Przenosząc powyższe na rozpatrywaną skargę, należy uznać, że skarżący nie spełnił powyższych wymogów. Do takiej konkluzji prowadzi analiza treści uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Wynika z niej, że powołane w tymże uzasadnieniu orzecznictwo nie potwierdza tezy o istnieniu potrzeby dokonania przez Sąd Najwyższy wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów. Wskazane orzecznictwo bowiem nie odnosi się do zagadnienia kryteriów oceny „stopnia szkodliwości czynu”, czyli wykładni art. 56 ust. 6 i 6a p.e., lecz do obowiązku, o jakim jest mowa w art. 43d p.e.

W tym kontekście należy podkreślić, że Sąd Najwyższy w postanowieniu z 16 maja 2024 r., II NSK 133/23 zwracał już uwagę, iż występujące w art. 56 ust. 6a p.e. wyrażenie „znikomy stopień szkodliwości czynu”, to wyrażenie nieostre, którego zakres jest ustalany *ad casum* przez organ stosujący prawo.

Przywołując tę tezę, wypada przypomnieć, że tego rodzaju wyrażenia wprowadzane są przez prawodawcę do aktów prawnych intencjonalnie i mają na celu uelastycznienie tekstu normatywnego. Mówi o tym wprost § 155 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283). Z przepisu tego wynika, że jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia.

Trzeba też wskazać, że zarówno orzecznictwo, jak i doktryna, wielokrotnie odnosiły się do pojęcia „szkodliwości czynu”, w szczególności „społecznej szkodliwości czynu” występującego na gruncie Kodeksu karnego, i kryteriów jej określania. Nie ma więc przeszkód, by dokonane w tym zakresie ustalenia, oparte na konwencjonalnych regułach wykładni i niewychodzące poza kanon elementarnej wiedzy prawniczej, mają odpowiednie zastosowanie przy interpretowaniu przepisów Prawa energetycznego (zob. M. Czyżak, *Znikoma szkodliwość czynu jako przesłanka odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w ustawie – Prawo energetyczne*, Państwo i Prawo 2023, nr 7-8, s. 116-129).

Godzi się wreszcie odnotować, że wskazane przez skarżącego zagadnienie nie stwarza realnych i poważnych trudności orzeczniczych, a w szczególności nie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie w zakresie kryteriów oceny stopnia szkodliwości czynu jako przesłanki wymiaru kary pieniężnej określonej w art. 56 ust. 6 p.e., jak również odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e.

Obok powyższych uwag Sąd Najwyższy zwraca również uwagę, że skarżący w treści wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wniósł o wykładnię przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych, a mianowicie kryteriów oceny „stopnia szkodliwości czynu”

jako przesłanki zarówno wymiaru kary pieniężnej określonej art. 56 ust. 6 p.e., jak i odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e. w korelacji z materialnie ukształtowanym obowiązkiem składania sprawozdań (w tym tzw. sprawozdań zerowych) przez podmioty wpisane do Rejestru Podmiotów Przywożących (art. 43d p.e.). Zarazem jednak w konkluzji uzasadnienia wniosku ograniczył się on do powiązania wykładni kwestionowanych przepisów z obowiązkiem składania li tylko sprawozdań zerowych przez wskazane podmioty (s. 20 skargi). W ocenie Sądu Najwyższego takie ujęcie obu fragmentów skargi powoduje niejasność wniosku i nasuwa tym samym pytanie, czy autor skargi chce uzyskać wykładnię w powiązaniu z każdym składanym sprawozdaniem, w tym zerowymi, czy wyłącznie ze składanymi sprawozdaniem zerowymi.

Mając na uwadze powyższe, 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, 1¹ i 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1935 ze zm.).

[D.Z.]

[ms]