



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Grzegorz Pastuszko

SSN Adam Redzik

w sprawie z powództwa S. spółka akcyjna z siedzibą w P. (poprzednio S. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P., oraz S. spółka akcyjna spółka komandytowo akcyjna z siedzibą w P.) przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 kwietnia 2025 r.

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 31 lipca 2023 r., sygn. VII AGa 76/22:

- I. oddala skargę kasacyjną;**
- II. zasądza od S. spółki akcyjnej z siedzibą w P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia zobowiązanemu wyroku do dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 31 lipca 2023 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie VII Aga 76/22 z powództwa S. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. (poprzednio S. spółka akcyjna spółka komandytowo-akcyjna z siedzibą w P.) przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki o wymierzenie kary pieniężnej, oddalił apelację powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. XVII AmE 288/20.

W uzasadnieniu wyroku wskazano, że decyzją z 12 marca 2018 r. Prezes URE, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy S. sp. z o.o. z siedzibą w P. orzekł, że przedsiębiorca naruszył art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2017, poz. 285 i 624, dalej także: uBBC) w ten sposób, iż nie złożył w terminie Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego, o którym mowa w ww. przepisie, za IV kwartał 2015 r. Za wskazane naruszenie Prezes URE wymierzył S. karę pieniężną w wysokości 5000 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł powód, zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej uchylenie. Pozwany Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania. Wyrokiem z 7 grudnia 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych: S. spółka akcyjna spółka komandytowo-akcyjna z siedzibą w P. prowadzi działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami ciekłymi z zagranicą bez wykorzystania infrastruktury technicznej, na podstawie decyzji Prezesa URE z dnia 13 stycznia 2015 r. o udzieleniu koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą. Zgodnie z warunkiem 2.7. koncesji, koncesjonariusz jest obowiązany zawiadomić Prezesa URE o zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją (w tym w szczególności firmy, siedziby, adresu,

numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania. Zgodnie z warunkiem 2.8. koncesjonariusz jest obowiązany zawiadomić Prezesa URE o niepodjęciu działalności objętej koncesją, jeżeli nie podejmie jej w ciągu 6 miesięcy od dnia udzielenia koncesji, podając przyczyny niepodjęcia działalności; za datę podjęcia działalności uważa się datę faktycznego rozpoczęcia sprzedaży paliw ciekłych.

Do dnia 15 lutego 2016 r. powód nie złożył sprawozdania kwartalnego za IV kwartał 2015 r.

Pismem z 6 lipca 2016 r. przedsiębiorca poinformował Prezesa URE, że w jego ocenie na spółce nie spoczywał obowiązek przekazania sprawozdań kwartalnych zgodnie z art. 30 ust. 2 uBBC, gdyż spółka nie jest producentem. Powód podał, że działalność spółki polega wyłącznie na dokonywaniu nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy i sprzedaży paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych w niezmienionej procedurze.

W dniu 7 lipca 2016 r. powód złożył sprawozdanie kwartalne za IV kwartał 2015 r.

Pismem z 9 stycznia 2018 r. Prezes URE zawiadomił przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, w związku z niezłożeniem w terminie sprawozdania kwartalnego, o którym mowa w art. 30 ust. 2 uBBC oraz wezwał do złożenia wyjaśnień w tym zakresie.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał odwołanie za niezasadne wskazując, że sporne było w sprawie posiadanie przez powodową spółkę statusu producenta w rozumieniu art. 2 ust 1 pkt 20 uBBC oraz podleganie przez spółkę obowiązkowi złożenia sprawozdania kwartalnego, o którym mowa w art. 30 ust. 2 uBBC.

Zdaniem Sądu Okręgowego w okresie objętym obowiązkiem sprawozdawczym, tj. w IV kwartale 2015 r., S. posiadała koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą udzieloną decyzją Prezesa URE z dnia 13 stycznia 2015 r. W związku z powyższym spółka była do złożenia sprawozdania kwartalnego za IV

kwartał 2015 r. w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, tj. do 15 lutego 2016 r. W ocenie Sądu pierwszej instancji, obowiązku tego nie znosił nawet brak faktycznego wykonywania przez spółkę działalności we wskazanym zakresie. Obowiązek, o którym mowa w art. 30 ust. 2 uBBC ciąży na tych przedsiębiorcach, którzy są uprawnieni do wykonywania działalności polegającej na obrocie paliwami ciekłymi z zagranicą i którzy nie poinformowali organu regulacyjnego o tym, że tego typu działalności zaprzestali lub jej w ogóle nie rozpoczęli. Obrót paliwami ciekłymi z zagranicą odbywa się bowiem na podstawie koncesji i z założenia jest wykonywany do czasu zawiadomienia Prezesa URE o zakończeniu prowadzenia działalności lub jej zaprzestaniu, do czego Spółka była zobowiązana na podstawie punktów 2.7. i 2.8. udzielonej koncesji.

Zdaniem Sądu Okręgowego istotny dla oceny obowiązku spółki był jej formalny status przedsiębiorcy z uwagi na posiadanie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, gdyż to ten fakt świadczył, że może taką działalność potencjalnie wykonywać, a więc podejmować działania opisane m.in. w art. 2 ust. 1 pkt 13 i 14 ustawy (nabywać wewnątrzwspólnotowo i wprowadzać do obrotu). Sąd Okręgowy uznał, iż obowiązki sprawozdawcze nie mogą być odczytywane wyłącznie w kontekście dyrektyw wykładni językowej, lecz muszą brać pod uwagę także aspekt funkcjonalny, genezę uregulowania oraz cel przepisu. W świetle powyższego Sąd pierwszej instancji skonstatował, że obowiązek sprawozdawczy o jakim mowa w art. 30 ust. 2 uBBC ciąży na przedsiębiorcy, który uzyskał uprawnienia do dokonywania obrotu paliwem ciekłym nawet wówczas, gdy w okresie sprawozdawczym nie wytwarzał i nie wprowadzał do obrotu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych.

Odnośnie do wymierzonej kary Sąd Okręgowy podkreślił, iż została ona przez ustawodawcę określona kwotowo i wynosi 5000 zł, dlatego też organ zobligowany był do jej nałożenia w tej wysokości.

Sąd drugiej instancji apelację powodowej spółki uznał za bezzasadną. Podzielił zarówno dokonaną przez Sąd Okręgowy ocenę zgromadzonych w sprawie dowodów, jak i uczynione na tej podstawie ustalenia faktyczne, przyjmując je za własne i czyniąc podstawą wydanego rozstrzygnięcia.

Jak wskazał Sąd Apelacyjny, na aprobatę zasługiwała również ocena materialnoprawna żądania pozwu.

Sąd Apelacyjny, w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, przypomniał treść art. 30 ust. 2 uBBC w brzmieniu obowiązującym w dacie powstania obowiązku sprawozdawczego, zgodnie z którym producenci są obowiązani do przekazywania, w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki sprawozdań kwartalnych, sporządzonych na podstawie faktur VAT lub innych dokumentów zawierających informacje określone w punktach 1 i 2 tego przepisu.

Następnie Sąd Apelacyjny wskazał na art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a uBBC, stosownie do którego producentem jest przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych i wprowadzania ich do obrotu. Ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 14 uBBC, wprowadzanie do obrotu oznacza sprzedaż lub inną formę zbycia biokomponentów, paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym.

Sąd drugiej instancji przytoczył również treść art. 33 uBBC, zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten, kto nie złożył w terminie Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego, o którym mowa w art. 30 ust. 2 uBBC lub podał w tym sprawozdaniu nieprawdziwe dane (ust. 1 pkt 7a). W przypadkach wymienionych w ust. 1 pkt 1-1e, 2-2b, 3a i 6-8f kara pieniężna, o której mowa w ust. 1 wynosi 5000 zł (ust. 2).

Z powyższych norm prawnych wynika zdaniem Sądu Apelacyjnego, że obowiązek sprawozdawczy obciąża producenta, którym jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Fakt, iż powodowa spółka jest przedsiębiorcą był bezsporny, podobnie jak to, że powód prowadził działalność w okresie objętym zaskarżoną decyzją dotyczącą nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych. Sporne było natomiast, czy podnoszony przez spółkę fakt wprowadzania paliw do obrotu poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy powodował, że nie miała ona statusu producenta,

o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a uBBC, a co za tym idzie, nie miała też obowiązku składania sprawozdań, o jakich mowa w art. 30 ust. 2 uBBC.

Sąd Apelacyjny wskazał, że Prezes URE wydał analogiczne decyzje jak w niniejszej sprawie, w których nałożył na powodową spółkę kary pieniężne za niezłożenie sprawozdań za inne okresy rozliczeniowe, zaś część z tych spraw została już prawomocnie zakończona. Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu zawartego w wyrokach z 4 listopada 2020 r., sygn. VII AGa 507/19, oraz z 13 kwietnia 2021 r., sygn. VII AGa 711/20, w których uznano, że S. dokonywała wyłącznie nabycia wewnątrzwspólnotowego w procedurze zawieszenia poboru akcyzy, a zatem nie wprowadzała paliw ciekłych do obrotu w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 uBBC, a tym samym nie wypełniała formalnej definicji producenta określonej w art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a ustawy, której koniecznym elementem jest „wprowadzanie do obrotu” paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych. W wyrokach tych wskazano, że obowiązek sprawozdawczy z art. 30 ust. 2 uBBC ciąży wyłącznie na producentach, a skoro powodowa spółka za takiego nie mogła zostać uznana, to tym samym nie ciążył na niej ww. obowiązek.

Sąd Apelacyjny podzielił natomiast wykładnię omawianych przepisów zawartą w wyroku z 27 października 2021 r., sygn. VII AGa 830/20, wydanym w sprawie o analogicznym stanie faktycznym i prawnym. W uzasadnieniu powyższego wyroku zauważono, że zgodnie z art. 75a ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej koncesja, zezwolenie, zgoda, licencja albo wpis do rejestru działalności regulowanej uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony, a tym samym uzyskanie koncesji stwarza domniemanie prowadzenia takiej działalności, niezależnie od tego, czy spółka istotnie wytwarzała, magazynowała, importowała albo nabywała wewnątrzwspólnotowo paliwa ciekłe lub biopaliwa ciekłe albo wprowadzała je do obrotu. Stosownie do powyższego uznano, że powód był producentem w rozumieniu ustawy, co z kolei rodziło po jego stronie obowiązek złożenia sprawozdania określonego w art. 30 ust. 2 uBBC. Konsekwentnie w sytuacji, w której powód w rzeczywistości nie wykonywał żadnych czynności określonych w art. 2 ust. 1 pkt 20 uBBC, jego obowiązkiem wciąż było złożenie sprawozdania

z wykazaniem stanów zerowych. Niezłożenie zaś takiego sprawozdania oznaczało naruszenie art. 30 ust. 2 uBBC.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że obowiązek określony w art. 30 ust. 2 uBBC jest skierowany do producentów, przy czym nie jest on w żaden sposób związany z wynikami, jakie dany producent osiąga. Podobnie ukształtowany jest obowiązek sprawozdawczy wytwórców, o którym stanowi art. 30 ust. 1 ustawy. W związku z powyższym Sąd uznał, że brak jest podstaw do tego, aby istnienie bądź nieistnienie obowiązku sprawozdawczego określać na podstawie przyszłej treści sprawozdania, jakie dany podmiot miałby złożyć.

Odnosnie do domniemania faktycznego wykonywania przez przedsiębiorcę czynności określonych w art. 2 ust. 1 pkt 20 uBBC, wynikającego z udzielonej mu koncesji, które oznacza, że przedsiębiorca był producentem w rozumieniu ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, co z kolei rodziło po jego stronie obowiązek złożenia sprawozdania określonego w art. 30 ust. 2 uBBC, Sąd Apelacyjny powołał się na wyroki z 16 listopada 2021 r., sygn. VII AGa 612/21, oraz z 27 sierpnia 2020 r., sygn. VII AGa 370/19, w których wskazano, że udzielona przez Prezesa URE koncesja wyraźnie dawała przedsiębiorcy możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przywozu paliw ciekłych. Niepodjęcie działalności powinno zaś skutkować, zgodnie z udzieloną koncesją, poinformowaniem o tej okoliczności Prezesa URE, w terminie w niej określonym. Dopiero wówczas można byłoby rozważać skutki takich działań w kontekście art. 30 ust. 2 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych.

Sąd drugiej instancji, za stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu postanowienia z 10 marca 2016 r., sygn. III SK 30/15, wskazał, że obowiązki informacyjne przewidziane w ustawie o biokomponentach (tak jak w innych ustawach regulacyjnych, por. uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15) mają istotne znaczenie dla realizacji zamierzeń prawodawcy leżących u podstaw uchwalenia tej ustawy. Odgrywają także znaczącą rolę w realizacji przez Prezesa URE jego ustawowych obowiązków. Jednocześnie, z punktu widzenia pozostałych obowiązków wynikających z ustawy o biokomponentach, nie są to obowiązki szczególnie uciążliwe dla ich adresatów. Niewątpliwie informacja o braku produkcji w danym okresie ma znaczenie

dla osiągnięcia celów ustawy o biokomponentach. Brak jest argumentów, które mogłyby przemawiać za oczywistością wąskiej wykładni określenia „wytwórcy” z art. 2 pkt 18 ustawy o biokomponentach i przyjęciem, że jego zakres obejmuje wyłącznie przedsiębiorcę faktycznie prowadzącego działalność wytwórczą w okresie sprawozdawczym. Analogiczne rozważania Sąd Apelacyjny odniósł do wykładni określenia „producent” z art. 2 ust. 1 pkt 20 uBBC.

Sąd Apelacyjny skonstatował, że skoro powodowa Spółka, pomimo ciążącego na niej w tym zakresie obowiązku, nie złożyła w terminie ustawowym sprawozdania kwartalnego, o którym mowa w art. 30 ust 2 uBBC za czwarty kwartał 2015 r., to zasadne było nałożenie na nią przez Prezesa URE, na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 7a w zw. z ust. 2 uBBC, kary pieniężnej w wysokości 5.000 zł.

Skargą kasacyjną z 2 listopada 2023 r. powód zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 31 lipca 2023 r., sygn. VII AGa 76/22. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie prawa materialnego tj. art. 30 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a) w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r. (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1355 z późn. zm.) poprzez ich błędną wykładnię skutkującą przyjęciem, że na powodzie spoczywa obowiązek przekazania Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego w sytuacji, w której powód jest z takiego obowiązku zwolniony, ponieważ jest przedsiębiorcą wykonującym wyłącznie działalność w zakresie nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych i ich sprzedaży, poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym, co w konsekwencji doprowadziło do wydania błędnego wyroku polegającego na oddaleniu apelacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 7 grudnia 2021 r., sygn. XVII AmE 288/20, oddalającego odwołanie powoda od decyzji Prezesa URE z 12 marca 2018 r.

W oparciu o powyższy zarzut, skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, w każdym przypadku przy uwzględnieniu

kosztów postępowania i ich zasądzenia od pozwanego na rzecz powoda według norm przepisanych.

Prezes URE w odpowiedzi na skargę kasacyjną z 8 grudnia 2023 r. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości jako pozbawionej uzasadnionych podstaw oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zasadniczą kwestią dla oceny skargi kasacyjnej i podniesionego w niej zarzutu jest rozstrzygnięcie, czy na podstawie art. 30 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a) w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 14 uBBC w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r. na przedsiębiorcy wykonującym wyłącznie działalność w zakresie nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych i ich sprzedaży, ciąży obowiązek przekazania Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego.

Słusznie wskazano w skardze kasacyjnej, a także w uzasadnieniu zaskarżonego nią orzeczenia, że w orzecznictwie sądowym pojawiły się rozbieżności co do tego, czy podmiot wykonujący wyłącznie działalność w zakresie nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych i ich sprzedaży jest producentem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a) uBBC, przy czym wyróżnić można dwa zasadnicze stanowiska.

Zgodnie z pierwszym ze wspomnianych stanowisk przyjmuje się, że podmiot, który dokonuje wyłącznie nabycia wewnątrzwspólnotowego w procedurze zawieszenia poboru akcyzy, a zatem taki, który nie wprowadza paliw ciekłych do obrotu w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 uBBC, nie wypełnia formalnej definicji producenta określonej w art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a) uBBC. W takiej też sytuacji nie ciąży na podmiocie obowiązek sprawozdawczości, o którym mowa w art. 30 ust. 2 uBBC. W ocenie sądów przyjmujących tę wykładnię, koniecznym elementem dla uznania określonego podmiotu za producenta w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 14 uBBC jest więc faktyczne wprowadzenie przez niego do obrotu paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych.

Zgodnie z drugą koncepcją, dla oceny obowiązku sprawozdawczości podmiotu rozstrzygające znaczenie ma jego formalny status przedsiębiorcy, wynikający z posiadania koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Okoliczność ta przesądza o tym, że podmiot może wykonywać zarówno działalność w zakresie nabycia wewnątrzwspólnotowego, jak i w zakresie wprowadzania paliw do obrotu. Bez znaczenia pozostaje zatem okoliczność, czy w okresie sprawozdawczym podmiot faktycznie wytwarzał lub wprowadzał do obrotu paliwa.

2. W rozumieniu przepisów uBBC, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2017 r., nabyciem wewnątrzwspólnotowym było przemieszczenie paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, biokomponentów lub surowców do ich wytworzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pozostałej części obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej (art. 2 ust. 1 pkt 13). Z kolei przez wprowadzenie do obrotu rozumiano rozporządzenie biokomponentami, paliwami ciekłymi lub biopaliwami ciekłymi poprzez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej, poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym (art. 2 ust. 1 pkt 14).

Producentem, na którym spoczywał obowiązek sprawozdawczości, był przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie: (a) wytwarzania, magazynowania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych i wprowadzania ich do obrotu lub (b) importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego biokomponentów, a następnie ich wykorzystania do wytwarzania przez siebie paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych (art. 2 ust. 1 pkt 20).

Obowiązek sprawozdawczości w rozumieniu art. 30 ust. 2 uBBC polegał zaś na nałożeniu na producenta obowiązku przekazywania, w terminie do 45 dni po zakończeniu kwartału, Prezesowi URE sprawozdań kwartalnych, sporządzonych na podstawie faktur VAT lub innych dokumentów zawierających informacje dotyczące: 1) ilości i rodzajów: a) wytworzonych paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, b) wprowadzonych do obrotu paliw ciekłych, z określeniem zawartości biokomponentów w tych paliwach, c) wprowadzonych do obrotu biopaliw ciekłych, z określeniem zawartości biokomponentów w tych biopaliwach,

d) biopaliw ciekłych przeznaczonych do zastosowania w wybranych flotach, o których mowa w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, e) biopaliw ciekłych zużytych na potrzeby własne; 2) kosztów wytworzenia poszczególnych rodzajów paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, z wyszczególnieniem zagregowanych kosztów: a) zakupu biokomponentów, b) zakupu surowców innych niż biokomponenty, użytych do wytworzenia poszczególnych rodzajów paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, c) przerobu surowców użytych do wytworzenia poszczególnych rodzajów paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, d) pozostałych.

3. W ocenie Sądu Najwyższego wykładnia powyższych przepisów nie pozostawia wątpliwości, że obowiązek sprawozdawczości, o którym mowa w art. 30 ust. 2 uBBC ciążył na każdym producencie, a zatem podmiocie, który wykonywał działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania (przechowywania paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, przeznaczonych do wprowadzenia do obrotu), importu (przywozu paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, biokomponentów lub surowców do ich wytworzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej spoza obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej) lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych (przemieszczenia paliw ciekłych, biopaliw ciekłych, biokomponentów lub surowców do ich wytworzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pozostałej części obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej) i wprowadzania ich do obrotu (rozporządzenia biokomponentami, paliwami ciekłymi lub biopaliwami ciekłymi poprzez dokonanie jakiejkolwiek czynności prawnej lub faktycznej, poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym) lub importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego biokomponentów, a następnie ich wykorzystania do wytwarzania przez siebie paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych.

Jednocześnie Sąd Najwyższy uznaje, że odwołując się zgodnie z dyspozycją art. 2 ust. 1 pkt 20 uBBC do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, uprawnione było przyjęcie przez sądy obu instancji, iż koncesja udzielona stronie powodowej, stwarzała domniemanie, że powodowa spółka jest producentem w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 20 uBBC,

na którym ciąży obowiązek sprawozdawczości z art. 30 ust. 2 uBBC. Domniemanie to nie zostało przez powoda obalone.

Podkreślić przy tym należy, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w sytuacji działalności regulowanej, dokonując przyporządkowania podmiotu do jednej z definicji wykonywania działalności gospodarczej nie można poprzestać jedynie na rzeczywiście prowadzonej działalności, lecz zawarte w ustawie pojęcia należy wyklądać szeroko (postanowienie Sądu Najwyższego z 10 marca 2016 r., III SK 30/15).

4. Powyższą interpretację potwierdzają również postanowienia decyzji Prezesa URE z 13 stycznia 2025 r. o udzieleniu powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą. Określając warunki wykonywania działalności regulator nałożył na koncesjonariusza m.in. obowiązek zawiadomienia „Prezesa URE o zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w tym w szczególności (...) ograniczenia tej działalności) nie później niż 14 dni od ich powstania” (pkt 2.7.). Ponadto koncesjonariusz zobowiązany został do zawiadomienia „Prezesa URE o niepodjęciu działalności objętej koncesją, jeżeli nie podejmie jej w ciągu 6 miesięcy od dnia udzielenia koncesji, podając przyczyny niepodjęcia koncesji; za datę podjęcia działalności uważa się datę faktycznego rozpoczęcia sprzedaży paliw ciekłych” (pkt. 2.8.).

Z powyższego jednoznacznie wynika, że warunki wykonywania działalności obejmowały zarówno obowiązek powiadomienia Prezesa URE o jej ograniczeniu, jak i o jej niepodjęciu. Dodatkowo należy wskazać, że dopiero w przypadku niepodjęcia działalności objętej koncesją w ciągu 6 miesięcy od dnia udzielenia koncesji, powstawał obowiązek zawiadomienia o tej okoliczności Prezesa URE. Z tym też faktem koncesja wiązała konsekwencje w postaci uznania, że za datę podjęcia działalności uważa się datę faktycznego rozpoczęcia sprzedaży paliw ciekłych. Odwołując się do *argumentum a contrario* przyjąć zatem należy, że w przypadku braku realizacji przez koncesjonariusza obowiązku zawiadomienia Prezesa URE o niepodjęciu działalności, zasadne było przyjęcie, że działalność prowadzona była od momentu uzyskania koncesji.

5. Opisany powyżej problem stanowił przedmiot rozważań Sądu Najwyższego w sprawie II NSKP 20/23, które Sąd Najwyższy w niniejszym składzie

w pełni podziela. W uzasadnieniu wyroku z 22 stycznia 2025 r. Sąd Najwyższy, dokonując obszernej wykładni określenia „przedsiębiorca” na gruncie uBBC, a także ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy prawo przedsiębiorców uznał, że poprzestanie na wykładni literalnej definicji producenta z art. 2 ust. 1 pkt 20 lit. a ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych nie jest wystarczające. Sąd Najwyższy wskazał, że skoro w definicji „producenta” mowa jest o przedsiębiorcy wykonującym działalność gospodarczą w zakresie m.in. „nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych i wprowadzania ich do obrotu”, to sam fakt uzyskania koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą powoduje powstanie domniemania prowadzenia działalności we wskazanym w koncesji przedmiocie i zakresie do czasu zawiadomienia o jej niepodjęciu, ograniczeniu lub zaprzestaniu. Z dniem udzielenia koncesji powstaje domniemanie prowadzenia działalności objętej koncesją, a jednym z obowiązków koncesjonariusza związanym z prowadzeniem tej działalności jest obowiązek powiadomienia Prezesa URE o „niepodjęciu lub zaprzestaniu bądź ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją”.

W ocenie Sądu Najwyższego, producentem jest się stale przez okres posiadania uprawnienia do obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą (uprawnienia wynikającego ze stosownej koncesji), a nie jedynie bywa w okresie faktycznego wykonywania czynności, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 20 uBBC, co z kolei wiąże się z koniecznością raportowania do Prezesa URE o ilości i rodzajach paliw i biopaliw, o których mowa w art. 30 ust. 2 uBBC, nawet w przypadku, gdy ilość ta jest niewielka, bądź nawet zerowa. Udzielenie koncesji i brak złożenia zawiadomienia o niepodjęciu, zaprzestaniu lub ograniczeniu działalności stwarza domniemanie, iż działalność ta jest wykonywana w pełnym zakresie do czasu zawiadomienia o jej zaprzestaniu lub ograniczeniu, a zatem w tym okresie producent musi wykonywać nałożone na niego obowiązki wynikające z przepisów prawa i decyzji koncesyjnej.

6. W powyższych okolicznościach zarzut skargi kasacyjnej należało uznać za bezzasadny zaś zaskarżone rozstrzygnięcie za prawidłowe. Na powódzie jako na producencie spoczywał obowiązek wynikający z art. 30 ust. 2 uBBC, zatem skoro w terminie wskazanym w ww. ustawie nie złożył sprawozdania,

Prezes URE zasadnie wydał decyzję stwierdzającą naruszenie przez powoda art. 30 ust. 2 uBBC i wymierzył karę pieniężną w wysokości określonej w ustawie, tj. 5000 zł.

Z powyższych względów skarga kasacyjna, wobec braku uzasadnionych podstaw, podlegała oddaleniu zgodnie z art. 398¹⁴ k.p.c.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1, 1¹ i 3 w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 265 z późn. zm.).

[SOP]

[a.ł.]