



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 grudnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z powództwa „A” spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
w S.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 10 grudnia 2025 r.

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z 24 stycznia 2025 r., sygn. VII AGa 718/22:

- I. oddala skargę;**
- II. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz „A” spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w S. 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

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 30 czerwca 2020 r., na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b, art. 56 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 6 i 6a, art. 43d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2020, poz. 833 z późn. zm.) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2020, poz. 256 z późn. zm.) i art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne oraz art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. 2019, poz. 1495 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy – A. sp. z o.o. z siedzibą w S. za niezachowanie terminu na złożenie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące w okresie od lipca 2017 r. do maja 2019 r., orzekł:

1. że przedsiębiorca nie zachował terminu na złożenie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące od lipca 2017 r. do maja 2019 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki;
2. za działanie opisane w pkt. 1 wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 230 000 zł – za każdy miesiąc w okresie od lipca 2017 r. do maja 2019 r. po 10 000 zł;
3. umorzył postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za niezachowanie terminu do przekazania w terminie sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące od lipca 2017 r. do maja 2019 r. do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw energii.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na skutek odwołania A. sp. z o.o. z siedzibą w S., wyrokiem z 27 kwietnia 2022 r. w sprawie XVII AmE 225/20 oddalił odwołanie.

Na skutek apelacji powoda, Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 24 stycznia 2025 r. w sprawie VII AGa 718/22 zmienił wyrok Sądu Okręgowego

w Warszawie z 27 kwietnia 2022 r., sygn. XVII AmE 225/20, częściowo w punkcie pierwszym w ten sposób, że zmienił punkt 2 decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 30 czerwca 2020 r. nadając mu następującą treść: „za działanie opisane w pkt 1 wymierzam przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 61 800 zł, w tym: (a) 3000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2017 r.; (b) 2200 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc sierpień 2017 r.; (c) 3000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc wrzesień 2017 r.; (d) 2000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc październik 2017 r.; (e) 2500 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc listopad 2017 r.; (f) 1900 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc grudzień 2017 r.; (g) 2300 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc styczeń 2018 r.; (h) 4000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc luty 2018 r.; (i) 2200 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc marzec 2018 r.; (j) 2300 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc kwiecień 2018 r.; (k) 5000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc maj 2018 r.; (l) 2900 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także

ich przeznaczeniu za miesiąc czerwiec 2018 r.; (m) 2100 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2018 r.; (n) 3600 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc sierpień 2018 r.; (o) 1900 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc wrzesień 2018 r.; (p) 2400 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc październik 2018 r.; (q) 2400 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc listopad 2018 r.; (r) 1000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc grudzień 2018 r.; (s) 2800 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc styczeń 2019 r.; (t) 3200 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc luty 2019 r.; (u) 2400 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc marzec 2019 r.; (v) 3200 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc kwiecień 2019 r.; (w) 3500 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc maj 2019 r.”; w punkcie drugim w ten sposób, że zniósł wzajemnie pomiędzy stronami koszty procesu; oraz oddalił apelację w pozostałym zakresie.

W uzasadnieniu wskazano, że stan faktyczny sprawy był bezsporny pomiędzy stronami. Sąd Apelacyjny w całości podzielił ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd Okręgowy i przyjął za własne. Za okoliczność bezsporną Sąd uznał również, że powód decyzją z 26 lipca 2019 r. wpisany został do Rejestru Podmiotów

Przywożących pod numerem [...]. Oznacza to, iż w okresie od lipca 2017 r. do maja 2019 r. spółka była zobligowana do składania sprawozdań, o których mowa w art. 43d ustawy – Prawo energetyczne. Bezsporna była również ilość przywożonych przez powoda olejów smarowych o kodach CN 2710 19 81, CN 2719 19 83 oraz CN 2710 19 99 i ich przeznaczenie. Wreszcie nie budziło wątpliwości Sądu ustalenie, iż procentowy udział wyrobów przywożonych przez spółkę w stosunku do danych kwartalnych publikowanych przez Prezesa URE nie przekraczał 0,59%.

Rozważając zarzuty naruszenia prawa materialnego Sąd Apelacyjny wskazał, że powód nie kwestionował niewykonania obowiązku z art. 43d ust. 1 p.e., jak również popełnienia deliktu administracyjnego z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. Dalej Sąd przytoczył treść art. 56 ust. 6 i 6a p.e. oraz wskazał, że instytucja odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej należy do kategorii spraw objętych uznaniem administracyjnym, zaś uznaniowy charakter kompetencji z art. 56 ust. 6a p.e. jest przyjmowany w orzecznictwie. Sąd powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, w którym podkreślono, że Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w Prawie energetycznym, lecz w pewnych przypadkach sąd może zastosować art. 56 ust. 6a p.e., jednakże najpierw powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz, że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek.

W uzasadnieniu wskazano również, że 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. Prezes URE dysponuje zatem pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej przesłanki – uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary. Dalej Sąd Apelacyjny wskazał, że z uwagi na uznaniowy charakter kompetencji z art. 56 ust. 6a p.e. przyjmuje się, że kontrola sądowa powinna sięgać głębiej w przypadku decyzji związanych, zaś płycej w przypadku decyzji uznaniowych. W innym przypadku instytucja uznania administracyjnego stałaby się konstrukcją iluzoryczną. Powołując się na doktrynę,

Sąd Apelacyjny dostrzegł, że nadmierna, ekspansywna kontrola sądowa może niweczyć sensowność przepisów upoważniających organy do uznania administracyjnego. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 listopada 2019 r., w sprawie o sygn. I NSK 95/18, w świetle którego w pewnych przypadkach sąd może co prawda zastosować art. 56 ust. 6a p.e., jednakże wpierw powód powinien wykazać nie tylko spełnienie się przesłanek w nim wskazanych, ale również, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego. Ponadto dla zaistnienia podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary niezbędne jest wystąpienie obu okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 6a p.e.

Następnie Sąd Apelacyjny wskazał, że w sprawie bezsporne było spełnienie przez powoda przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary w postaci zrealizowania obowiązku. Powód argumentował jednak, że społeczna szkodliwość jego czynów została nieprawidłowo oceniona przez Prezesa URE z czym powiązał zarzut naruszenia art. 56 ust. 6 p.e. W kontekście szacowania szkodliwości ujawnionych czynów, zdaniem Sądu II instancji, podzielić należało ugruntowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym przy jej ocenie konieczne jest odwołanie się do sposobu weryfikacji stopnia szkodliwości wypracowanego w prawie karnym, skoro prawodawca posłużył się w art. 56 ust. 6a p.e. instytucją prawa karnego, z uwagi na represyjny charakter kar pieniężnych przewidzianych w art. 56 ust. 1 p.e. Powód uzasadniając tezę o znikomym stopniu szkodliwości przypisanych mu czynów wskazał na ilość przywożonych przez niego paliw ciekłych, jak również fakt, że nie działa w branży paliwowej zaś przywóz przez niego wyrobów ma charakter epizodyczny. Okoliczności te, jak wskazał Sąd Apelacyjny, były bezsporne.

Powyższe okoliczności, w ocenie Sądu II instancji, same przez się nie decydowały jednak o znikomej społecznej szkodliwości czynów przypisanych powodowi. Nie można bowiem pominąć innych względów, które decydują o stopniu społecznej szkodliwości czynów przypisanych powodowi.

Wskazując na dobra chronione w art. 43d ust. 1 p.e. Sąd Apelacyjny ocenił, że czyn powoda godził w bezpieczeństwo energetyczne państwa. Wskazał, że w przypadku uznania, że określone działanie w sposób istotny wpływa

np. na bezpieczeństwo energetyczne, ochronę środowiska, działanie to należy uznać za charakteryzujące się nasileniem społecznej szkodliwości.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego okoliczności popełnienia przez powoda przypisanych mu czynów, jak również dobro, w które czyny te godziły, prowadziły do odrzucenia tezy, że cechowały się one znikomym stopniem społecznej szkodliwości, co uniemożliwiało zastosowanie art. 56 ust. 6a p.e. Sąd Apelacyjny przypominał przy tym, że nawet w razie ziszczenia się przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu przewidzianej w Prawie energetycznym, Prezes URE nie ma obowiązku odstąpienia od nałożenia kary, co wynikać ma z przyznanego regulatorowi uznania administracyjnego, które zakłada możliwość wyboru różnych rozstrzygnięć w tym samym stanie faktycznym. Prezes URE, mając na względzie cele prawa energetycznego, realia rynkowe i sytuację konsumentów, może więc 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 słusznosciowe, których stosowanie jest wpisane w istotę uznania administracyjnego, sąd nie powinien co do zasady zastępować Prezesa URE w ocenie, czy w danych okolicznościach wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy raczej odstąpienia od jej nałożenia. Zdaniem Sądu Apelacyjnego także z tego powodu brak było możliwości odstąpienia od wymierzenia kary.

Jak wskazał Sąd II instancji wysokość kary za każdy z popełnionych przez powoda deliktów administracyjnych określa art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e., który wskazuje że kara wynosi 10 000 zł. Kara w tej właśnie wysokości została wymierzona powodowi przez Prezesa URE za każdy z przypisanych mu deliktów.

W powyższym kontekście powód zarzucił naruszenie art. 56 ust. 2h pkt 4 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. Zdaniem Sądu Apelacyjnego zarzut ten nie mógł być uwzględniony. Sąd wskazał, iż logiczne jest, że skoro obowiązek złożenia sprawozdania powstaje w każdym miesiącu w terminie ściśle określonym (20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie), to także kara jest wymierzana za niezłożenie każdego ze sprawozdań. Ustawodawca przewidział za niezłożenie sprawozdania tylko jedną karę, w ściśle oznaczonej wysokości: 10 000 zł. Nieracjonalne byłoby przyjęcie, że ustawodawca

założył karę w tej samej wysokości za jednorazowe niezłożenie sprawozdania za jeden miesiąc i za niezłożenie sprawozdań, np. tak jak w przypadku powoda, za 23 miesiące. Skala naruszenia jest bowiem w drugim przypadku nieporównywalnie większa. Ponadto, w przypadku niezłożenia sprawozdania w jednym miesiącu, podmiot naruszający nie miałby żadnej motywacji do składania dalszych sprawozdań, skoro wyczerpałby już dyspozycję przepisu nakazującego nałożenie na niego kary i dalsze naruszenia nie zmieniałyby jego sytuacji. Co do zasady zatem, za niezłożenie sprawozdań za 23 miesiące, powodowej Spółce powinny zostać wymierzone 23 kary pieniężne po 10 000 zł, czyli łącznie 230 000 zł.

Niemniej, w apelacji powód zawarł jeszcze zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 56 ust. 2h pkt 4 i w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. W związku z tym zarzutem Sąd Apelacyjny przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, zaś Trybunał w wyroku z dnia 17 października 2024 r., w sprawie P 3/23, stwierdził, że art. 56 ust. 2h pkt 4 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2024, poz. 266 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi powszechnemu miarkowanie kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 powołanej ustawy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W powyższym kontekście zasadne i dopuszczalne było rozważenie możliwości miarkowania kary pieniężnej wymierzonej powodowi. Badając, czy w sprawie zachodziły przesłanki do miarkowania kar nałożonych na powoda Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę na społeczną szkodliwość czynów, która co prawda nie była znikoma, niemniej nie mogła być również uznana za znaczną. Stanowiło to bez wątpienia okoliczność łagodzącą. Sąd przypominał, że ilość paliwa przywożonego przez powoda była stosunkowo niewielka. Zakładanym zaś rezultatem art. 43d ust. 1 p.e. jest także skuteczne zwalczanie nadużyć w sektorze paliw poprzez ograniczenie możliwości prowadzenia działalności w sposób nielegalny, a z drugiej strony umożliwienie szybkiej identyfikacji i karania takiej działalności, co ma przełożyć się m.in. na lepszą ściągłość danin publicznych. Bezsporne w przekonaniu Sądu II instancji pozostawało, że powód nie dopuszczał się tak określonych nadużyć. Przedmiotem działalności powoda

jest import i sprzedaż produktów marki S. i Y. dla rolnictwa i gospodarki leśnej, przemysłu, rzemiosła i prywatnych potrzeb, w szczególności mechanicznych pił, urządzeń mechanicznych, urządzeń czyszczących, narzędzi i urządzeń ogrodniczych itp. Powodowa spółka przywoziła wyroby o kodach CN 2710 19 81, CN 2719 19 83 oraz CN 2710 19 99 do celów związanych z prowadzoną działalnością, niemniej nie były one używane jako paliwa, zaś ich przywóz był działalnością całkowicie poboczną. Sąd Apelacyjny rozróżnił sytuację, w której przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą i zajmujące się np. przywozem znacznej ilości klasycznych paliw ciekłych (takich jak np. benzyny), nie dopełnia obowiązku złożenia sprawozdania, o jakim mowa w art. 43d ust. 1 p.e., od sytuacji przedsiębiorcy niebędącego przedsiębiorstwem energetycznym i nieposiadającego koncesji w tym zakresie, a zajmującego się prowadzeniem działalności gospodarczej, przy której wykorzystuje niewielkie ilości sprowadzanych paliw ciekłych, do których ustawodawca zaliczył różnego rodzaju smary. W obu przedstawianych przypadkach stopień społecznej szkodliwości czynu jest diametralnie różny.

Oceniając społeczną szkodliwość czynów powoda Sąd II instancji dostrzegł również, że rzeczzone sprawozdania zostały złożone dobrowolnie, w wyniku swoistej samodenuncjacji, przed wszczęciem postępowania o wymierzenie powodowi kary pieniężnej. Aczkolwiek nie można przyjąć, że powód zachował się w sposób godny naśladowania, bo jednak dopuścił się deliktu z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e., to okoliczności, w których doszło do wykonania przez niego obowiązku określonego w art. 43 d ust. 1 p.e., nie można pominąć przy ustalaniu wysokości kary.

Wreszcie ustalając wysokość kary należy również wziąć pod uwagę fakt, że analizowane czyny zostały popełnione nieumyślnie w wyniku niedbalstwa powoda związanego z nieznaną sobie prawem. Aczkolwiek, jak wyżej już podnoszono, niedbalstwo to jest zarzucalne i nie może być usprawiedliwione, zwłaszcza w przypadku dużego przedsiębiorcy jakim jest powód, to jednak nie można pominąć, że czyn mu przypisany nie został popełniony umyślnie.

Kolejną przesłanką wymiaru kary pieniężnej jest dotychczasowe zachowanie adresata kary pieniężnej. Przesłanka dotyczy w szczególności prawidłowości

zachowania w aspekcie wykonywania obowiązków wynikających z norm Prawa energetycznego. W sytuacji, gdy adresat kary pieniężnej nie był uprzednio karany na podstawie norm Prawa energetycznego, należy przyjąć, że okoliczność ta stanowi przesłankę pozytywną, pozwalającą na obniżenie wysokości kary pieniężnej.

W ocenie Sąd Apelacyjny nie można było pominąć również tego, że wymierzenie kary w wysokości określonej decyzją powodowałoby, że nie spełniałaby ona funkcji prewencji ogólnej. Kara wymierzona w sposób wskazany w zaskarżonej decyzji nie tylko nie spełniałaby funkcji odstraszającej, gdyż powód nie wypełniał obowiązków sprawozdawczych z niewiedzy, a po uzyskaniu tej wiedzy, złożył zaległe sprawozdania i składa je na bieżąco, ale tak nałożona kara spełniałaby funkcję motywującą do nie zgłaszania w przyszłości zaległych deliktów, co jest wypaczeniem jej funkcji.

Sąd Apelacyjny miał także na względzie, że administracyjne kary pieniężne nie mają wyłącznie charakteru sankcji karnych, gdyż ich funkcja nie ogranicza się do represji za naruszenie nakazów i zakazów, ale równie istotna jest jej funkcja prewencyjna i dyscyplinująca.

Ustalając wreszcie wysokość kary pieniężnej wymierzanej powodowi Sąd Apelacyjny wziął również pod uwagę wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego zasady, których organy ochrony prawnej zobowiązane są przestrzegać przy stosowaniu administracyjnej kary pieniężnej. Podkreślił, że podstawową zasadą dopuszczającą możliwość zastosowania kary pieniężnej oraz wskazującą granice kompetencji organów administracji publicznej przy stosowaniu tej formy represji jest zasada proporcjonalności. Uwzględniając okoliczności sprawy zdaniem Sądu Apelacyjnego kara wymierzona przez Prezesa URE nie była proporcjonalna i dlatego należało ją miarkować.

Nie można było też pominąć, zdaniem Sądu II instancji, że stopień społecznej szkodliwości deliktów popełnionych przez powoda w okresie od lipca 2017 r. do maja 2019 r. nie był identyczny, albowiem nieco odmienne były okoliczności jego popełnienia związane przede wszystkim z różną ilością przywożonych paliw, jak również z okresem, o który powód opóźnił się ze zrealizowaniem obowiązku określonego w art. 43d ust. 1 p.e., a także biorąc pod uwagę, że w niektórych okresach część przywożonych przez powoda paliw ciekłych była wykorzystana także

na jego potrzeby, podczas gdy w innych okresach całość była przeznaczona na sprzedaż dla jego klientów. Z tego też względu zasadne było miarkowanie wymierzonych powodowi kar za poszczególne delikty administracyjne w różnej wysokości uwzględniającej właśnie okoliczności popełnienia tych czynów.

Z powyższych względów, w ocenie Sądu Apelacyjnego, zasadne było na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. dokonanie zmiany zaskarżonego wyroku częściowo w punkcie pierwszym poprzez zmianę punktu 2 decyzji Prezesa URE z dnia 30 czerwca 2020 r., jak również dokonanie zmiany wyroku w punkcie drugim poprzez zniesienie wzajemnie pomiędzy stronami kosztów procesu. Zdaniem Sądu II instancji określona przez niego wysokość kary uwzględnia stopień społecznej szkodliwości czynów przypisanych powodowi, okoliczności ich popełnienia, stopień winy, jak również dotychczasowe jego postępowanie. Nałożona kara spełnia jednocześnie cele tak w zakresie prewencji, jak i represji.

Skargą kasacyjną z 2 kwietnia 2025 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, zastępowany przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2025 r., sygn. VII AGa 718/22, w części, tj. w zakresie pkt. 1, zarzucając naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2h pkt 4 w zw. z art. 43d ust. 1 i art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne poprzez ich błędne zastosowanie, skutkujące naruszeniem zasad wymiaru i miarkowania kary pieniężnej i przyjęcie dowolnych i wybiórczych przesłanek dla jej wymiaru poprzez wprowadzenie nowych, nieznanych ustawie przesłanek limitujących odpowiedzialność administracyjną za naruszenie art. 43d ust. 1 p.e. w postaci ilości przywiezionych paliw i ich przeznaczenia, a pominięcie liczby dokonanych naruszeń, długotrwałości naruszenia, możliwości finansowych powoda, co doprowadziło do ustalenia kary w wysokości nieadekwatnej oraz nieproporcjonalnej do skali i ilości naruszeń zniekształcającej cel regulacji z art. 43d ust. 1 p.e. oraz niespełniającej żadnej z funkcji administracyjnej kary pieniężnej.

W oparciu o powyższy zarzut Prezes URE wniósł o uchylenie wyroku w zaskarżonej części, zmianę wyroku Sądu Apelacyjnego i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie w całości apelacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 kwietnia 2022 r.,

sygn. XVII AmE 225/20, ewentualnie uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w zaskarżonej części i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, a w każdym przypadku o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, oraz kosztów zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną z 9 maja 2025 r. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadność wywiedzionej przez pozwanego skargi kasacyjnej sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w braku w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 266 ze zm., dalej: „Prawo energetycznego”) przepisów uprawniających sąd powszechny w postępowaniu dotyczącym decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nakładającej na przedsiębiorcę karę, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 12b Prawa energetycznego, za nieprzekazanie w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 Prawa energetycznego, sąd ten uprawniony jest do stosowania art. 56 ust. 6 i 6a Prawa energetycznego.

Zgodnie z art. 43d ust. 1 Prawa energetycznego, przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, a także podmiot przywożący stosownie do swojej działalności, przekazuje Prezesowi URE miesięczne sprawozdanie o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu – w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie.

Jak stanowi art. 56 ust. 1 pkt 12b Prawa energetycznego, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d Prawa energetycznego. Uzupełniająco wskazać należy, że stosownie do art. 56 ust. 2h pkt 4 Prawa energetycznego, wysokość tej kary wynosi 10 000 zł.

W toku postępowania administracyjnego, toczącego się przed Prezesem URE o wymierzenie kary pieniężnej, zgodnie z art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Z kolei na podstawie art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Zgodnie z art. 479⁴⁶ pkt 1 k.p.c. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa URE. Sprawa, w której wniesiono odwołanie jest „inną sprawą”, do której przepisy Kodeksu postępowania cywilnego stosuje się z mocy ustaw szczególnych w rozumieniu art. 1 *in fine* k.p.c., a więc sprawą cywilną w ujęciu formalnym (uchwała Sądu Najwyższego z 8 października 2014 r., III SZP 2/14). Sąd powszechny rozpoznając odwołanie od decyzji Prezesa URE działa jako sąd I instancji, nie tylko kontroluje prawidłowości postępowania przeprowadzonego przez organ administracji, ale również dokonuje własnych ustaleń i na ich podstawie wydaje w sprawie orzeczenie. Stosownie do art. 479⁵³ § 1 i 2 k.p.c., Sąd może oddalić odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia, a w razie uwzględnienia odwołania, może zaskarżoną decyzję albo uchylić, albo zmienić w całości lub w części i orzec co do istoty sprawy.

W świetle powyższego powstaje pytanie, czy sądowi powszechnemu, w toku kontroli decyzji organu regulacyjnego, wolno stosować przepisy uprawniające Prezesa URE do odstąpienia od wymierzenia kary, bądź określenia jej wysokości. Problem ten znalazł już rozstrzygnięcie w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z 27 listopada 2019 r., w sprawie I NSK 95/18, Sąd Najwyższy orzekł, że zasadą jest, iż to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w ustawie – Prawo energetyczne. Jednak w pewnych przypadkach sąd może zastosować przepisy Prawa energetycznego, jednakże wpierw powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości czynu był znikomy, zaś przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa

lub zrealizował obowiązek. Reasumując, kontrola wysokości nałożonej przez Prezesa URE kary przez sąd powszechny może odbywać się jedynie na uzasadniony zarzut powoda, nigdy zaś z urzędu.

Kolejnym problemem wymagającym rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest fakt, że wysokość kary określonej przez art. 56 ust. 2h pkt 4 Prawa energetycznego ustalona została na określonej kwotę 10 000 zł, co podaje w wątpliwość możliwość jej ustalenia w mniejszej wysokości na podstawie art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego, uwzględniając jednocześnie, iż na podstawie art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, możliwe jest odstępianie od wymierzenia kary. Zarówno ust. 6 jak i 6a przytoczonego przepisu, jako przesłanki ustalenia wysokości kary oraz przesłanki odstąpienia od jej wymierzenia, wymieniają stopień szkodliwości czynu. Dodatkowo zachowanie podmiotu, o którym jest mowa ust. 6, powiązać można z występującą w ust. 6a przesłanką zaprzestania naruszania prawa lub zrealizowania obowiązku. Nieracjonalne w ocenie Sądu Najwyższego byłoby ustanowienie sztywnej wysokości kary i w konsekwencji brak możliwości ustalenia jej na mniejszym poziomie, w sytuacji, gdy na podstawie tych samych przesłanek, istnieje możliwość odstąpienia od wymierzenia kary. Wykładnia systemowa oraz funkcjonalna, w szczególności celowościowa, przemawiają zaś za przyjęciem, że wysokość kary określonej w art. 56 ust. 2h pkt 4 Prawa energetycznego, może być na podstawie art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego ustalona na niższym poziomie.

Wreszcie wskazać należy na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2024 r. w sprawie P 3/23 i jego uzasadnienie. Wyrokiem tym, Trybunał uznał, że art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12b ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2024, poz. 266 ze zm.) w zakresie, w jakim uniemożliwia sądowi powszechnemu miarkowanie kary pieniężnej za złożenie po terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 powołanej ustawy, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 10 ust. 1 i 2 oraz art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny wskazał, że choć ani administracyjna kara pieniężna w kwotowo określonej sztywnej wysokości, ani jej automatyzm, ani też kasatoryjny charakter orzeczeń sądowych

same w sobie nie powodują jeszcze niezgodności z Konstytucją i mogą być w demokratycznym państwie prawnym odpowiednio stosowane, to jednak kumulacja wszystkich trzech, określonych wyżej formuł w jednej normie poddanej kontroli powoduje jej sprzeczność z zasadą proporcjonalności oraz prawem do bezstronnego sądu. Trybunał zwrócił uwagę, że specyfika kar administracyjnych ma charakter zobiektywizowany, przy czym nie może mieć to charakteru absolutnego, w szczególności wyłączającego zawartą w art. 2 Konstytucji RP zasadę proporcjonalności. Nie można więc stosować sankcji oczywiście nieadekwatnych, nieracjonalnych lub niewspółmiernie dolegliwych. Tymczasem norma poddana trybunalskiej kontroli przewiduje bezwzględne stosowanie jednej tylko kwotowo określonej sankcji wobec bardzo zróżnicowanych podmiotów gospodarczych, zajmujących się obrotem paliwami o bardzo zróżnicowanej ilości i wartości. Nie każde też uchybienie terminowemu złożeniu sprawozdania ma te same przyczyny i skutki. Redukcja sądu do zatwierdzania jedynie nieproporcjonalnych kar wymierzonych przez organ władzy publicznej narusza zasadę państwa prawnego oraz całościowego rozpatrzenia sprawy. Redukcja sądu jedynie do organu zatwierdzającego jedną karę prowadzi również do naruszenia podziału i równowagi władz. W takim wypadku władza ustawodawcza i wykonawcza – odpowiednio ustalają jedyną wysokość kary oraz stan faktyczny będący podstawą jej wymierzenia. Obejmuje to istotną część kompetencji tradycyjnie przysługujących władzy sądowniczej. Mechanizmem urzeczywistniającym zarówno adekwatność sankcji, jak i państwo prawne, jest kontrola władzy sądowniczej. Władza sądownicza jako jedyna może sprawować wymiar sprawiedliwości. Powyższe wynika ze wskazanego w art. 10 Konstytucji RP podziału władz oraz przyporządkowania kompetencyjnego każdej z nich. Zasada proporcjonalności urzeczywistniana jest w takim ujęciu przez władzę sądowniczą, która dostosowuje prawo ustanowione przez władzę ustawodawczą do konkretnych, indywidualnie oznaczonych spraw. Związanie sądu powszechnego cyfrowo oznaczoną karą administracyjną, której celem jest uniemożliwienie dokonania przez sąd całościowego rozpatrzenia sprawy, czyli również w zakresie wymierzenia sankcji, ogranicza tym samym prawo do sądu oraz monopol sądów na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny w konkluzjach stwierdził, że stworzenie fikcji prawnej każdorazowej adekwatności i proporcjonalności cyfrowo oznaczonej kary, której nie da się miarkować, prowadzi do rażącego pokrzywdzenia niektórych podmiotów i czyni tym samym prawo niesprawiedliwym. Celem władzy sądowniczej w tym wypadku jest przezwyciężenie fikcji i skonfrontowanie stanu abstrakcyjno-generalnego ze stanem konkretno-indywidualnym w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości, który w tym wypadku dotyczy sprawiedliwej kary. Władza sądownicza ma chronić przed całkowitym automatyzmem abstrakcyjnych norm i bezrefleksyjnym zrównywaniem podmiotów indywidualnych, za którymi i tak zawsze stoi pojedynczy człowiek. Redukcja sądowej kontroli jedynie do zatwierdzania kar administracyjnych wydanych przez inne organy prowadzi do pozorności tej kontroli, a tym samym do ograniczenia możliwości sądowej weryfikacji adekwatności kar. Ograniczanie możliwości sądowej weryfikacji proporcjonalnego karania stanowi zatem naruszenie zasad adekwatności kar i państwa prawnego oraz podziału i równowagi władz, a co za tym idzie, także prawa do sądu i sądowego monopolu sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

Biorąc pod uwagę powyższe, tj.:

1. prowadzoną przez sąd powszechny kontrolę prawidłowości postępowania przeprowadzonego przez organ administracji, ale również dokonywanie przezeń własnych ustaleń na podstawie, których sąd ten może oddalić odwołanie albo zaskarżoną decyzję albo uchylić, albo zmienić w całości lub w części i orzec co do istoty sprawy;
2. potwierdzoną w orzecznictwie Sądu Najwyższego dopuszczalność kontroli wysokości nałożonej przez Prezesa URE kary przez sąd powszechny na uzasadniony zarzut powoda, nigdy zaś z urzędu;
3. wykładnię systemową oraz funkcjonalną, w szczególności celowościową, przemawiającą za przyjęciem, że wysokość kary określonej przez art. 56 ust. 2h pkt 4 Prawa energetycznego, może być na podstawie art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego ustalona na niższym poziomie;
4. sentencję oraz tezy uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2024 r. w sprawie P 3/23,

przyjąć należy, że sąd powszechny w postępowaniu dotyczącym decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nakładającej na przedsiębiorcę karę,

o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 12b Prawa energetycznego, za nieprzekazanie w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 Prawa energetycznego, uprawniony jest zarzut powoda do stosowania art. 56 ust. 6 i 6a Prawa energetycznego.

W kontekście powyższego za niezasadny należało uznać, podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2h pkt 4 w zw. z art. 43d ust. 1 i art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne poprzez ich błędne zastosowanie.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, iż dokonując miarkowania kary nałożonej przez Prezesa URE, Sąd Apelacyjny uwzględnił przesłanki z art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego i odniósł je do stanu faktycznego sprawy, dochodząc w konsekwencji do wniosku, iż kara w wysokości wymierzonej w decyzji jest nieadekwatna do czynu przedsiębiorcy i wymaga miarkowania. Nie ma zatem racji skarżący, iż Sąd II instancji naruszył zasady wymiaru i miarkowania kary pieniężnej, czy też przyjął dowolne przesłanki dla jej wymiaru nieznane dotychczas ustawie.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w punkcie 1. sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1, 1¹ i 3 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 adwokackie (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 265 ze zm.).

[P.Sz.]

[a.ł]