



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lutego 2026 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Elżbieta Karska

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z powództwa D. Sp. z o.o. w Ż.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 25 lutego 2026 r.

skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2025 r., sygn. VII AGa 472/24

oddala skargę kasacyjną.

Elżbieta Karska Aleksander Stępkowski Maria Szczepaniec [K.O.]

UZASADNIENIE

Decyzją z 19 grudnia 2022 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej także: „pozwany”, „Prezes URE”) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust 2, ust. 2h pkt 4, art. 56 ust. 6 oraz 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385 z późn. zm.) oraz art. 104 oraz 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego

(Dz.U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.), art 30 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne oraz art. 75 ust 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1495), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy D. sp. z o.o. z siedzibą w Ż. (dalej: „powód”) za nieprzekazanie w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e. za miesiące: lipiec, listopad 2017 r., marzec, maj, lipiec, wrzesień 2018 r., wrzesień 2019 r. oraz sierpień 2020 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, orzekł, że:

1. powód nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej „sprawozdanie”) za miesiące: lipiec, listopad 2017 r., marzec, maj, lipiec, wrzesień 2018 r., wrzesień 2019 r. oraz sierpień 2020 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

2. za działanie opisane w pkt 1 wymierzył powodowi karę pieniężną w łącznej wysokości 70.000, w tym:

a) 10 000,00 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.,

b) 10 000,00 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.,

c) 10 000,00 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.,

d) 10 000,00 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.,

e) 10 000,00 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.

f) 10 000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc wrzesień 2019 r.

g) 10 000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc sierpień 2020 r.

3. umorzył postępowanie administracyjne w zakresie miesiąca lipca 2017 r.

Wyrokiem z 21 marca 2024 r. Sąd Okręgowy w Warszawie uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie pkt 2 lit. a); oddalił odwołanie w pozostałej części; zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny w wyroku z 16 stycznia 2025 r., VII AGa 472/24, oddalił apelację pozwanego i zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym z odsetkami ustawowymi za opóźnienie za czas od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, którym je zasądzono, do dnia zapłaty.

Pozwany Prezes URE wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2025 r., VII AGa 472/24, w sprawie o wymierzenie kary pieniężnej, oddalającego apelację pozwanego.

Pozwany zaskarżył ww. wyrok w całości.

Pozwany wniósł, stosownie do art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż w jego ocenie w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, polegające na konieczności rozstrzygnięcia:

Czy pojęcie „nałożenie administracyjnej kary pieniężnej”, w przypadku kar nakładanych na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2h w zw. z art. 189g § 1 k.p.a. (zgodnie z tym ostatnim przepisem: Administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa) w zw. z art. 189h ust. 4 pkt 1 k.p.a., powinno być rozumiane jako wydanie decyzji administracyjnej przez właściwy organ (tu: regulacyjny) w procedurze hybrydowej (odpowiadającej decyzji ostatecznej w rozumieniu prawa administracyjnego), czy też „nałożenie” to następuje dopiero z chwilą doręczenia stronie ostatecznej decyzji administracyjnej, czy też moment ten następuje dopiero z chwilą uzyskania prawomocności

przez wydaną w warunkach procedury hybrydowej decyzję administracyjną, tym samym czy skuteczne przerwanie lub zawieszenie biegu tego terminu następuje z chwilą wniesienia odwołania do sądu, czy wydania decyzji przez organ?

Zaskarżonemu orzeczeniu skarżący zarzucił, na podstawie przewidzianej w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., naruszenie:

1) art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2h p.e. w zw. z art. 189g § 1 k.p.a. w zw. z art. 189h § 4 pkt 1 k.p.a. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że po wydaniu decyzji przez Prezesa URE w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej termin przedawnienia dalej biegnie, podczas gdy decyzje Prezesa URE wydawane w procedurze hybrydowej odpowiadają decyzji ostatecznej w rozumieniu prawa administracyjnego, a ich wydanie, rozumiane jako ich przygotowanie i podpisanie przez organ regulacyjny w pięcioletnim terminie od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa, stanowi realizację kompetencji tego organu do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej określonej w ustawie – Prawo energetyczne, a co za tym idzie – przerywa lub zawiesza bieg terminu przedawnienia,

2) art. 189h ust. 4 (tak w skardze) pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 189g § 1 k.p.a. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że z treści art. 189h ust. 4 (tak w skardze) pkt 1 k.p.a. nie wynika jakoby wydanie decyzji ostatecznej (tu w procedurze hybrydowej) przez Prezesa URE, od której przysługuje odwołanie do sądów powszechnych przerywało lub zawieszało bieg przedawnienia w terminie, o którym mowa w art 189g § 1 k.p.a., podczas gdy przepis art. 189h ust. 4 (tak w skardze) pkt 1 k.p.a. stosuje się do decyzji ostatecznych w rozumieniu k.p.a., tj. decyzji od których nie przysługuje żaden środek odwoławczy w toku administracyjnym (przy klasycznych postępowaniach administracyjnych po rozpoznaniu środka odwoławczego przez organ II instancji), a jego sens sprowadza się do wydłużenia czasu na ponowne wydanie przez organy administracji decyzji ostatecznej, gdyby decyzja poprzednio wydana i zaskarżona do sądu administracyjnego albo powszechnego została przez ten sąd uchylona.

Mając na uwadze przytoczone wyżej podstawy kasacyjne skarżący wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez zmianę wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów z 21 marca 2024 r., XVII AmE 94/23, polegającą na oddaleniu odwołania powoda również co do pkt 2 lit. a zaskarżonej decyzji i zasądzeniu od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych, ewentualnie

2. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Apelacyjny,

3. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, wywołanego wniesieniem skargi kasacyjnej.

Powód nie wniósł odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Postanowieniem z 24 października 2025 r., II NSK 39/25, Sąd Najwyższy przyjął skargę kasacyjną do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda podlega oddaleniu.

1. Zgodnie z art. 189g § 1 k.p.a. administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Natomiast na mocy art. 189h § 4 pkt 1 k.p.a. bieg terminu przedawnienia kompetencji do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu, z dniem wniesienia środka zaskarżenia od decyzji w przedmiocie tej kary do sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, bądź też skargi kasacyjnej od prawomocnego orzeczenia w tym przedmiocie.

Odnosząc się do wskazanego przez skarżącego istotnego zagadnienia prawnego, uzasadniającego przyjęcie skargi do rozpoznania, sprowadzić je można do wykładni zwrotu „nałożenie administracyjnej kary pieniężnej” jako czynności administracyjnej do dokonania której organ dysponuje kompetencją przez pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Opisane tym zwrotem działanie organu administracji polega na wydaniu decyzji ostatecznej i prawomocnej, przy czym w przypadku terminowego zaskarżenia decyzji do sądu, bieg przedawnienia ulega zawieszeniu (por. skarżony wyrok, s. 20).

Co za tym idzie, samo wydanie decyzji administracyjnej – jej wejście do obrotu prawnego – nie stanowi jeszcze zdarzenia prawnego skutkującego zawieszeniem biegu przedawnienia. Ustawodawca wyraźnie dążył do uniknięcia sytuacji, gdy organ administracji będzie zwlekał z wydaniem decyzji do ostatniej chwili przed upływem terminu przedawnienia. Dlatego dopuścił dalszy bieg pięcioletniego okresu przedawnienia również w czasie niezbędnym dla realizacji prawa do sądu przez podmiot prywatny będący adresatem decyzji organu w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej. Organ administracji publicznej, chcąc uniknąć przedawnienia swej kompetencji do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, przy wydawaniu decyzji w tym przedmiocie musi zatem uwzględnić również prawem przewidziany czas, w którym podmiot prywatny ma prawo zaskarżyć decyzję.

W odniesieniu do zarzutu pierwszego stwierdzić zatem należy, że z przepisów, które powołuje skarżący nie wynika, aby wydanie decyzji ostatecznej, od której przysługuje jednak odwołanie do sądu powszechnego, przerywało lub zawieszało bieg terminu przedawnienia.

2. Przenosząc te ustalenia na realia niniejszej sprawy, w momencie wydania decyzji (19 grudnia 2022 r.) możliwość nałożenia na powoda kary za niezłożenie sprawozdania za miesiąc listopad 2017 r. nie była (jeszcze) przedawniona. Pięć lat od 20 grudnia 2017 r. (dzień, do którego należało złożyć sprawozdanie) upływał 20 grudnia 2022 r. i w tej dacie upływał termin przedawnienia.

Przedawnienie nastąpiło jednak przed upływem terminu na wniesienie odwołania. Wpływ na bieg terminu przedawnienia ma bowiem dopiero wniesienie odwołania do sądu (art. 189h § 4 pkt 1 k.p.a.), nie zaś samo wydanie decyzji administracyjnej. Tymczasem upływ okresu przedawnienia w sprawie niniejszej nastąpił po wydaniu decyzji, lecz przed wniesieniem odwołania. Należało zatem przyjąć, iż w dacie wniesienia odwołania doszło już do przedawnienia. Pięcioletni termin przedawnienia upłynął bowiem 20 grudnia 2022 r., podczas gdy odwołanie zostało wniesione 4 stycznia 2023 r. Tym samym, 20 grudnia 2022 r. zaistniał stan, o którym mowa w art. 189g k.p.a., tj. upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa, co definitywnie pozbawiało organ kompetencji do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 189g § 1 k.p.a.

3. Co do zarzutu drugiego zauważyć trzeba, że skarżący wskazał jako podstawę prawną „ustęp” artykułu 189h k.p.a., podczas gdy w ustawie określonej jako „kodeks”, mniejsze jednostki redakcyjne w ramach artykułów oznacza się jako paragrafy (§). Niezależnie jednak od tego, czy powyższe uchybienie oceniać z formalizmem właściwym nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, jako odwołanie się do nieistniejącej jednostki redakcyjnej, a tym samym jako podstawę prawną niepodlegającą ocenie, czy też traktować je jako oczywistą omyłkę pisarską, okoliczność ta pozostaje bez znaczenia dla treści rozstrzygnięcia. Skarga kasacyjna zawiera bowiem w pkt 1 zarzut sformułowany w sposób formalnie prawidłowy, co przesądza o braku wpływu wskazanego uchybienia na ocenę możliwości merytorycznego rozpoznawania skargi kasacyjnej.

4. Od strony merytorycznej zarzut wskazany w pkt 2 skargi kasacyjnej w istocie jest tożsamy z zarzutem sformułowanym w pkt 1, wobec czego również zarzut z pkt 2 nie mógłby zostać uwzględniony.

5. Podsumowując, pojęcie „nałożenia administracyjnej kary pieniężnej”, o którym mowa w art. 189g § 1 k.p.a., należy rozumieć jako powstanie po stronie adresata decyzji, wykonalnego obowiązku uiszczenia kary. Chodzi zatem o stan, w którym decyzja nakładająca administracyjną karę pieniężną uzyskała walor prawomocności, przy czym zaskarżenie decyzji do sądu zawiesza bieg okresu przedawnienia. W tym znaczeniu dopiero uprawomocnienie się decyzji o wymierzeniu administracyjnej kary pieniężnej wynikające z niezaskarżenia tej decyzji do sądu lub też orzeczenie sądu ją podtrzymujące, oznacza jej „nałożenie” w rozumieniu wskazanego przepisu, którego treść jest w tym zakresie jednoznaczna.

5. Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną.

[K.O.]

[a.ł]