



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 maja 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa D. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 13 maja 2025 r.

po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego
w Warszawie z 15 kwietnia 2022 r. sygn., VII AGa 879/21

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powoda D. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia powodowi wyroku do dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej zamiennie: „Prezes URE” lub „pozwany”) decyzją z 30 września 2020 r., numer [...]. na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5, ust. 5 oraz ust. 9 pkt 3 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. 2020, poz. 1233 i 1565), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy D. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. (dalej zamiennie: „Przedsiębiorca”, „powód”, „skarżący”), orzekł:

- 1) że Przedsiębiorca, będąc podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy, nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w 2019 r.,
- 2) za działanie opisane w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 3 747 844,88 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył powód zaskarżając ją w całości, wnosząc o jej uchylenie.

Powód zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie: art. 7 oraz art. 77 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2024, poz. 572, dalej: „k.p.a.”), poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w szczególności w zakresie zbadania, czy w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przewidziane w dziale IVA k.p.a. instytucje odstąpienia od wymierzenia kary lub okoliczności wyłączające odpowiedzialność za naruszenia prawa i w konsekwencji naruszenie art. 189e k.p.a. poprzez nieuzasadnione odstąpienie od jego zastosowania, tj. niedostrzeżenie, że do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, tj. bardzo złej sytuacji, w której znajdował się Przedsiębiorca.

W odpowiedzi na odwołanie, pozwany wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. W uzasadnieniu odpowiedzi na odwołanie pozwany podtrzymał stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2021 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej także: „SOKiK”) oddalił odwołanie

oraz zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 720,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Apelację od powyższego orzeczenia wniósł powód zaskarżając je w całości i zarzucając naruszenie przepisów: art. 7 oraz art. 77 k.p.a., poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w szczególności w zakresie zbadania, czy w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przewidziane w dziale IVA k.p.a. instytucje odstąpienia od wymierzenia kary lub okoliczności wyłączające odpowiedzialność za naruszenia prawa i w konsekwencji naruszenie art. 189e k.p.a. poprzez nieuzasadnione odstąpienie od jego zastosowania, tj. niedostrzeżenie, że do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, tj. bardzo złej sytuacji finansowej oraz organizacyjnej spółki zaistniałej na skutek bezprawnego działania organu podatkowego oraz w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19.

Mając na uwadze powyższe naruszenia prawa, powód wniósł o zmianę wyroku SOKiK w całości poprzez uwzględnienie odwołania i uchylenie w całości zaskarżonej decyzji na podstawie 479⁵³ § 2 k.p.c. oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda, kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje wg. norm przepisanych i ponowne rozstrzygnięcie o kosztach postępowania za pierwszą instancję.

W odpowiedzi na apelację, pozwany wniósł o jej oddalenie i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego.

Wyrokiem z 15 kwietnia 2022 r., sygn. VII AGa 879/21 Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powoda i zasądził od powoda na rzecz pozwanego 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

W uzasadnieniu powyższego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny wskazał, że apelacja powoda nie zasługiwała na uwzględnienie, a podniesione w niej zarzuty nie mogły skutkować zmianą zaskarżonego orzeczenia. Sąd II instancji podzielił i przyjął za własne dokonane przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne, jak również w pełni uznał za prawidłową ocenę prawną tych ustaleń, przytoczoną w pisemnych motywach orzeczenia.

Sąd Apelacyjny uznał za chybiony podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 7 i 77 k.p.a., albowiem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie mógł

naruszyć wskazanych przez skarżącego przepisów, bowiem stosuje on jedynie przepisy k.p.c., a nie k.p.a. Przedmiotem postępowania sądowego nie są ewentualne uchybienia proceduralne popełnione przez organ regulacyjny. Obowiązkiem sądu jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu sądowym. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawuje kontrolę legalności, a także celowości i zasadności decyzji wydanej przez Prezesa URE.

Sąd Apelacyjny uznał za niezasadny również zarzut naruszenia art. 189e k.p.a., albowiem pomimo trudności powód złożył sprawozdanie roczne podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy (dalej też: „NCW”) za rok 2019, z którego wynika, że w tym czasie dokonał rozporządzenia sprowadzonym z zagranicy na terytorium RP paliwem ciekłym – olejem napędowym w ilości 6035,870 ton.

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu I instancji, iż okoliczności, na które powołuje się powód w odwołaniu, a następnie w apelacji, w kontekście siły wyższej, nie stanowią podstawy do zmiany zaskarżonego wyroku.

Nie można bowiem uznać za działanie siły wyższej, niemożność przekazania dokumentów z uwagi na braki kadrowe oraz zaangażowanie przy kontroli, jak również zajęcie znacznej części dokumentacji związanej z realizacją NCW przez organy administracji skarbowej.

Sąd II instancji wskazał, że rację ma pozwany, że działanie organów władzy publicznej w ramach ustawowych uprawnień i kompetencji, takie jak przeprowadzana kontrola, nie mogą być postrzegane w kategoriach siły wyższej, czyli zdarzenia o charakterze przypadkowym, nie do uniknięcia oraz takiego, nad którym człowiek nie panuje i nie może przewyciężyć, czyli takich jak działania przyrody i zdarzenia nadzwyczajne w postaci zaburzeń życia zbiorowego, jak wojna, zamieszki krajowe. Zważywszy więc, że trwające postępowanie kontrolne nie pozbawia strony możliwości działania, w szczególności może ona nadal prowadzić działalność gospodarczą, w tym także w oparciu o udzieloną koncesję, a nadto, że w dzisiejszych realiach dokumenty księgowo-rozliczeniowe mają często formę elektroniczną, a już z pewnością ich księgowanie odbywa się w takiej formule, nic nie stało na przeszkodzie, aby przedsiębiorca zrealizował obowiązek sprawozdawczy w oparciu o dokumenty wytworzone w postaci elektronicznej, do których miał zapewne dostęp

lub wystąpić do swoich kontrahentów o duplikaty tych dokumentów. Przedsiębiorca musi wszak być przygotowany na kontrole organów administracji publicznej, gdyż jest to element każdej działalności, a działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami z zagranicą w szczególności.

Sąd Apelacyjny zważył, że końcowy termin wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, za 2019 r. przypadający na dzień 31 grudnia 2019 r. nastąpił jeszcze przed ogłoszeniem stanu epidemii zakażeń wirusem SARS-CoV-2 i powstaniem ograniczeń w życiu społecznym i gospodarczym wynikających z jego ogłoszenia. Przypomnieć bowiem wypada, że stan epidemii, obowiązywał dopiero od 20 marca 2020 r. i w związku z tym nie mógł być w niniejszej sprawie uznany za siłę wyższą.

Brak należytej staranności w prowadzeniu działalności gospodarczej przez powoda świadczy jedynie o tym, że to z winy powoda doszło do naruszenia przepisów ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, a nie z powodu działania siły wyższej.

Sąd II instancji zwrócił uwagę, że powód nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego okoliczności opisane w odwołaniu, w szczególności nie przedłożył żadnego dowodu potwierdzającego sam fakt, jak i zakres kontroli oraz zajęcia rachunku bankowego czy zabezpieczenia dokumentacji firmowej przez organy administracji publicznej (np. zawiadomienia o wszczęciu postępowania czy też postanowienia o zajęciu rachunku bankowego), czy też dokumentów potwierdzających złą sytuację finansową. Nie można przy tym czynić zarzutu pozwanemu ani Sądowi Okręgowemu, że w toku postępowania administracyjnego nie badał przyczyn niezłożenia przez powoda sprawozdania w terminie, skoro powód w postępowaniu tym, a także w postępowaniu sądowym, chociażby nie uprawdopodobnił, aby istniały jakiekolwiek przeszkody uniemożliwiające mu realizację obowiązku sprawozdawczego w terminie.

Powód działając przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 15 kwietnia 2022 r. sygn. VII AGa 879/21. Skarżący oparł skargę kasacyjną na podstawie wskazanej w art. 398³ § 2 pkt 1 k.p.c., zarzucając Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie naruszenie przepisów prawa materialnego – art. 189e k.p.a., poprzez nieuzasadnione odstępianie od jego

zastosowania, tj. niedostrzeżenie, że do naruszenia prawa doszło na wskutek działania siły wyższej, tj. bardzo złej sytuacji finansowej oraz organizacyjnej powoda zaistniałej na skutek bezprawnego działania organu podatkowego oraz w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie apelacji powoda i zmianę wyroku Sądu I instancji poprzez uwzględnienie złożonego w sprawie odwołania oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą i drugą instancję, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie od ponownego rozpatrzenia oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi pozwany wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, według norm przepisanych.

Pozwany wskazał, że bezsporne jest, iż powód w 2019 r. posiadał status podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy, a także, że powód dokonał rozporządzenia na terytorium RP paliwem ciekłym – olejem napędowym w ilości 6035,870 ton, sprowadzonym uprzednio z zagranicy, wobec czego był on zobowiązany do realizacji powyższego obowiązku przy wykorzystaniu co najmniej 22 568 905, 21739123 MJ biokomponentów, co odpowiada przykładowo 610 tonom biokomponentu – estru metylowego. Z ustaleń faktycznych dokonanych w toku postępowania administracyjnego wynikało, iż powód nie uczynił zadość temu obowiązkowi.

Pozwany zaznaczył, że powód jest podmiotem zawodowo wykonującym działalność gospodarczą w branży paliwowej. W związku z tym nie sposób uznać za działanie siły wyższej okoliczności związanych ze zwykłym ryzykiem gospodarczym, które dotyczy bieżącej działalności każdego przedsiębiorcy. Podkreślił, że kontrola celno-skarbowa nie jest zdarzeniem wyjątkowym i nagłym, którego nie da się przewidzieć, ani mu zapobiec, albowiem każdy przedsiębiorca w przypadku

prowadzonej przez niego działalności powinien liczyć się z możliwością wszczęcia takiej kontroli. Co więcej, należy podkreślić, iż co do zasady taka kontrola jest zgodna z art. 292 ustawy – Ordynacja podatkowa. Ponadto, nawet zabezpieczenie dokumentów przedsiębiorcy w trakcie kontroli celno-skarbowej nie wyklucza uzyskania kopii tej dokumentacji na potrzeby związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Sąd Najwyższy, zważył co następuje:

Skarga kasacyjna, jako niezasadna, podlegała oddaleniu.

Zgodnie z art. 398³ § 1 k.p.c., skargę kasacyjną strona może oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

W przedmiotowej sprawie skarżący oparł skargę kasacyjną na naruszeniu prawa materialnego – art. 189e k.p.a. poprzez nieuzasadnione odstępianie od jego zastosowania, tj. niedostrzeżenie, że do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, tj. bardzo złej sytuacji finansowej oraz organizacyjnej skarżącego, zaistniałej na skutek bezprawnego działania organu podatkowego oraz w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19.

Tak wskazany problem dotyczy jednak ustalenia faktów i oceny dowodów. Zgodnie natomiast z art. 398³ § 3 k.p.c., podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie Sądu Najwyższego „każdy zarzut skargi kasacyjnej, który ma na celu polemikę z ustaleniami faktycznymi sądu drugiej instancji, chociażby pod pozorem błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania określonych przepisów prawa materialnego, z uwagi na jego sprzeczność z art. 398³ § 3 k.p.c. jest *a limine* niedopuszczalny. Inaczej rzecz ujmując, z powołaniem się na podstawę kasacyjną z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. nie można zwalczać prawidłowości ustaleń faktycznych” (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 6 maja 2020 r., I UK 87/19; z 28 stycznia 2022

r., I CSK 955/22; z 29 grudnia 2021 r., I CSK 374/21; z 31 maja 2021 r., IV CSK 362/20; z 14 czerwca 2023 r., II NSKP 41/23).

Podkreślić natomiast należy, że zgodnie z treścią art. 398¹³ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna podlega rozpoznaniu w granicach zaskarżenia oraz w granicach jej podstaw. Sąd Najwyższy jest zatem związany granicami skargi kasacyjnej, które wyznacza skarżący. Zgodnie z kolei z treścią art. 398¹³ § 2 k.p.c. w postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Oznacza to, że w niniejszym postępowaniu Sąd Najwyższy był związany ustaleniami Sądu Apelacyjnego, z których wynika m.in., że powód nie wykazał, jakie działania i w jakim okresie miały miejsce (k. 116-117 akt VII AGa 879/21), nie przedstawił dowodów na sam fakt przeprowadzenia kontroli oraz zajęcia rachunku bankowego i zabezpieczenia dokumentacji firmowej przez organ administracji, czy też dokumentów potwierdzających złą sytuację finansową, w związku z czym Sąd Apelacyjny uznał twierdzenia powoda w tym zakresie za nieudowodnione (k.119-120 akt VII AGa 879/21). Sąd Apelacyjny zwrócił ponadto uwagę, że końcowy termin wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, przypadający na 31 grudnia 2019 r. nastąpił jeszcze przed ogłoszeniem stanu epidemii zakażeń wirusem SARS-CoV-2 i powstaniem ograniczeń w życiu społecznym i gospodarczym wynikających z jego ogłoszenia. Stan epidemii obowiązywał dopiero od 20 marca 2020 r. i z tego powodu stan epidemii nie mógł być w niniejszej sprawie uznany za siłę wyższą.

Na marginesie jedynie należy zauważyć, w odniesieniu do podnoszonej w zarzucie kasacyjnym kwestii dotyczącej tego, czy za siłę wyższą, w rozumieniu art. 189e k.p.a., może być uznana bardzo zła sytuacja finansowa i organizacyjna, taka jak zarysowana w niniejszej skardze kasacyjnej, wypowiadał się Sąd Najwyższy, który wskazał m.in., że oceniając wystąpienie siły wyższej, sąd jest zobowiązany każdorazowo do zweryfikowania indywidualnej sytuacji strony, jej zachowania oraz okoliczności faktycznych całej sprawy (zob. postanowienie z 19 kwietnia 2023 r., II NSK 33/23). W realiach niniejszej sprawy, uwzględniając ustalony przez Sąd Apelacyjny stan faktyczny, okoliczności, na które powołuje się powód w kontekście siły wyższej, nie mogły stanowić podstawy do zmiany zaskarżonego wyroku, bowiem

z ustaleń Sądu Apelacyjnego nie wynika, iż powód znajdował się w bardzo złej sytuacji finansowej oraz organizacyjnej, a tym bardziej, że zaistniało to na skutek bezprawnego działania organu podatkowego oraz w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, wywołującego chorobę COVID-19.

Z powyższych względów, na podstawie 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną, jako nieopartą na uzasadnionych podstawach.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1, 1¹ i 3 oraz art. 99 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 i § 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. 2023, poz. 1935).

[r.g.]