

POSTANOWIENIE

Dnia 8 maja 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Paweł Czubik

SSN Janusz Niczyporuk (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa P. S.A. w L.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

w dniu 8 maja 2024 r.

na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 30 września 2022 r., sygn. akt VII AGa 1285/21

- 1. odrzuca skargę kasacyjną;**
- 2. oddala wniosek Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej (dalej: „Sąd Apelacyjny w Warszawie” lub „Sąd Apelacyjny”) wyrokiem z 30 września 2022 r., VII AGa 1285/21 w sprawie z powództwa P. S.A. w L. (dalej: „powód”) przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „pozwany”) o wymierzenie kary pieniężnej na skutek apelacji obu stron od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 9 listopada 2021 r., sygn. akt XVII AmE 83/20 zmienił częściowo zaskarżony wyrok i

nadał mu następującą treść: zmienił decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 12 grudnia 2019 r., Nr [...] w ten sposób, że: w punkcie IV. obniżył karę pieniężną nałożoną na powoda z kwoty 5 841 000 zł (pięć milionów osiemset czterdzieści jeden tysięcy złotych) do kwoty 5 499 000 zł (pięć milionów czterysta dziewięćdziesiąt dziewięć tysięcy złotych); w punkcie V. obniżył karę pieniężną nałożoną na powoda z kwoty 1 839 000 zł (jeden milion osiemset trzydzieści dziewięć tysięcy złotych) do kwoty 1 023 000 zł (jeden milion dwadzieścia trzy tysiące złotych); w punkcie VI. obniżył karę pieniężną nałożoną na powoda z kwoty 720 000 zł (siedemset dwadzieścia tysięcy złotych) do kwoty 555 000 zł (pięćset pięćdziesiąt pięć tysięcy złotych); oraz oddalił odwołanie w pozostałym zakresie; oraz zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania; oraz oddalił apelację powoda w całości oraz apelację pozwanego w pozostałej części; oraz zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania apelacyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe, powód wniósł skargę kasacyjną do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 30 września 2022 r., VII AGa 1285/21, zarzucając naruszenie:

1. przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 189a § 1 i 2 pkt 3 k.p.a. art. 189b k.p.a., art. 189g k.p.a. dodanych wraz Działem IVa „Administracyjne kary pieniężne” do k.p.a. z mocą obowiązującą od 1 czerwca 2017 r., poprzez ich zastosowanie do oceny naruszeń zobowiązania tj. czynów powoda dokonanych przed 1 czerwca 2017 r., w tym co do terminu przedawnienia prawa do wydania decyzji wymierzającej (ustalającej) administracyjną karę pieniężną, wbrew art. 189c k.p.c. w zw. z art. 2 Konstytucji RP i wyprowadzonych z nich zasady niedziałania prawa wstecz, jeśli wiąże się nałożeniem większej dolegliwości dla jednostki (lex severior retro non agit), zasady proporcjonalności oraz zasady pewności prawa i stabilizacji sytuacji prawnej jednostki oraz obrotu gospodarczego, ale także zasady ochrony zaufania obywatela do państwa w postaci przewidywalności działań organów państwa, które to zasady powinny przesądzać o zakazie zastosowania bardziej dolegliwego dla powoda, dłuższego (5-letniego) terminu przedawnienia prawa organu do nałożenia

sankcji za czyny popełnione przed 1 czerwca 2017 r., co w stanie faktycznym niniejszej sprawy dotyczy wymierzenia kar za czyny z 2015 r.,

2. art. 189c k.p.a., poprzez jego niezastosowanie i nie wzięcie pod uwagę faktu istnienia względniejszych przepisów dotyczących terminu przedawnienia prawa do wydania decyzji administracyjnej ustalającej karę pieniężną (krótszego 3-letniego, nie 5-letniego), ani niższej stawki kary (1500 zł) za każdy dzień zwłoki w wydaniu warunków przyłączenia (nie 3000 zł), oraz nie zastosowanie art. 2 Konstytucji RP, normującego zasady: niedziałania surowszego prawa wstecz, *lex severior retro non agit* oraz proporcjonalności chroniących powoda przed nadmierną ingerencją w sferę jego zachowania, wobec wyraźnego przepisu międzyczasowego stosowania prawa o stosowaniu ustawy względniejszej dla powoda oraz zasady pewności prawa i stabilizacji sytuacji prawnej jednostki oraz obrotu gospodarczego, a także zasady ochrony zaufania obywatela do państwa przewidującej przewidywalność działań organów państwa),
3. art. 233 § 1 i 2 k.p.c., art. 231 k.p.c., art. 230 k.p.c. i art. 232 k.p.c. poprzez:
 1. poczynienie ustaleń sprzecznych ze zgromadzonym materiałem dowodowym, dla potrzeb oceny miary (jak Sąd przyjął - dużej) szkodliwości społecznej czynów powoda, ponieważ Sąd - bez dowodu lub podstawy do domniemania, przyjął za Sądem I instancji, że „opóźnienia (w materii - przypis Skarżącego) wydania warunków przyłączenia mogą przekładać się na opóźnienia w dalszych etapach realizowanych przez wnioskodawców zamierzeń, a w konsekwencji poniesienie szkody np. z tytułu kar umownych czy utratę korzyści, które mogliby osiągnąć przez okres opóźnienia” (s. 59 wyroku z uzasadnieniem), do czego nie było podstawy - powód dowodami z zeznań świadków (na terminie rozprawy przed Sądem Okręgowym 21 października 2021 r., wykazał, że: (1) żaden z tych podmiotów nie skierował pretensji ani roszczeń do powoda i nic nie wiadomo, aby takie uszczerbki u tych podmiotów mogły powstać, zaś (2) pozwany tezom dowodowym powoda nie zaprzeczył, ani nie przedstawił żadnego przeciwdowodu; innymi słowy Sąd bezpodstawnie przyjął hipotetyczne, niezindywidualizowane naruszenie

interesu prywatnego, którego nikt nie dowiódł, a powód naruszeniu zaprzeczył,

2. poczynienie ustaleń sprzecznych z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie oraz nieskoncentrowaniem uwagi i procesu rekonstrukcji zdarzeń na istotnych okolicznościach faktycznych sprawy, które powinny doprowadzić do ustalenia - wobec braku wykazania w sprawie przez pozwanego lub zaistnienia chociażby podstawy do domniemania, że którykolwiek z podmiotów wnioskujących o wydanie warunków przyłączenia wskutek ich opóźnionego wydania doznał uszczerbku, że: (1) nie nastąpiło naruszenie dóbr ani interesów podmiotów w związku z opóźnionym wydaniem warunków technicznych przyłączenia, a zmierzających do ustalenia dostępu do sieci Powoda, (2) nie wykazano wystąpienia szkody, ani innej postaci uszczerbku praw lub interesów w żadnym przypadku, (3) opóźnieniom powoda nie towarzyszyły żadne irracjonalne czy zamierzone zachowania, powód nie tylko zrealizował obowiązek, ale z nadmiarem zrekompensował opóźnienie przyśpieszeniem prac na etapie przyłączenia nawet w ciągu zaledwie kilku dni w miejsce normatywnego terminu 2 lat na wykonanie przyłącza,
3. poczynanie ustaleń sprzecznych z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie, poprzez ustalenie łącznie 381 przypadków podmiotów ubiegających się o przyłączenie (s. 59 wyroku z uzasadnieniem), mimo że sprawa niezmiennie w toku wszystkich instancji toczy się o 379 przypadków podmiotów ubiegających się o przyłączenie,
4. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 1. art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.), poprzez niezastosowanie i nieuwzględnienie, że decyzja Prezesa URE wydana 12 grudnia 2019 r. i doręczona powodowi 20 grudnia 2019 r., ustalająca karę pieniężną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 226 z późn. zm.; dalej: „Prawo energetyczne”) za naruszenia terminu wydania warunków przyłączenia do sieci (popętnienia czynów) przez powoda

- w 2015 r. została wydana z przekroczeniem 3 letniego terminu przedawnienia prawa do wydania i doręczenia decyzji licząc od końca 2015 r. kalendarzowego, stąd orzeczona i wymierzona na podstawie pkt. 1 i 17 decyzji kara pieniężna za naruszenia w 2015 r., aa orzeczona w pkt. I. 1) lit. a) wyroku Sądu Apelacyjnego powinna podlegać uchyleniu w całości,
2. art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego w zw. z art. jego ust. 1 pkt 18 i ust. 6 oraz w zw. z art. 115 § 2 k.k. w zw. z art. 7a § 1 k.p.a. oraz art. 189d k.p.a. i art. 189f § 1 k.p.a., a także w związku z art. 2 Konstytucji RP, poprzez naruszenie (przekroczenie) swobody uznaniowej przy ocenie możliwości odstąpienia od wymierzenia kary w sytuacji, gdy powód wykazał spełnienie przesłanek zawartych w art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego tj. zrealizowania obowiązku wydania warunków na przyłączenie do sieci, a w konsekwencji niewłaściwą wykładnię przesłanki znikomego stopnia szkodliwości czynu, w szczególności błędne zrekonstruowanie i niewzięcie pod uwagę przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu: rodzaju i charakteru naruszonego dobra, sposobu i okoliczności popełnienia czynu, wagi naruszonych obowiązków, postaci zamiaru, motywacji sprawcy i rodzaju naruszonych reguł ostrożności oraz stopnia ich naruszenia, jak też braku rekonstrukcji tych pojęć na korzyść powoda (jako przedsiębiorstwa energetycznego) i przy uwzględnieniu specyfiki, złożoności i wielości załatwianych przez powoda wniosków (99,85 % załatwionych w terminie, na 244 704 wydanych warunków przyłączenia w latach 2015-2017), a w rezultacie niezastosowanie w sprawie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, mimo istniejących ku temu podstaw, w tym z uwagi na powierzchowną i arbitralną ocenę stopnia szkodliwości przedmiotowych opóźnień, z pominięciem ich incydentalności, rzeczywistych skutków i praktycznego znaczenia, oraz zastosowania nadmiernej sankcji, niespełniającej (testu) zasady proporcjonalności oraz zasady pewności prawa i stabilizacji sytuacji prawnej jednostki oraz obrotu gospodarczego, zasady równości wobec prawa, a także zasady ochrony zaufania obywatela do państwa w postaci przewidywalności działań organów państwa,

3. art. 56 ust. 1 pkt 18 w związku z art. 56 ust. 2e Prawa energetycznego, poprzez ich niewłaściwą wykładnię oraz naruszenie art. 476 k.c., a ewentualnie także art. 1 § 3 k.k., art. 53 § 1 k.k. poprzez ich niezastosowanie, skutkujące uznaniem objętych zaskarżoną decyzją, następnie apelacją i zaskarżonych skargą kasacyjną przypadków opóźnień w procesie wydawania warunków przyłączenia za przypadki „zwłoki” kwalifikującej się do sankcjonowania karą pieniężną, mimo lawiny wniosków o wydanie warunków przyłączenia w latach 2015 - 2017 (w szczególności w 2015 r.), złożoności i wielości załatwianych przez powoda wniosków (99,85 % załatwionych w terminie, na 244 704 wydanych warunków przyłączenia w latach 2015-2017) oraz podjętych czynności zaradczych przez powoda, w celu pilniejszego przyłączenia do sieci powoda podmiotów, wobec których w sposób opóźniony wydano warunki technicznego przyłączenia,
4. art. 56 ust. 1 pkt 18 w zw. z art. 56 ust. 2e Prawa energetycznego w zw. z art. 189c k.p.a. poprzez ich niewłaściwa wykładnię oraz niezastosowanie przepisu art. 7a § 1 k.p.a., a w konsekwencji błędne zastosowanie w stanie faktycznym sprawy stawki kary 3000 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu warunków przyłączenia, w miejsce stawki 1500 zł, zważywszy na to, że jest względniejsza dla powoda, trafniej oddaje kierunek zmian legislacyjnych oraz aprobowaną aksjologicznie przez prawodawcę detencję liberalizacji sankcjonowania przedsiębiorstw energetycznych pozostających, tak jak powód, operatorami systemów elektroenergetycznych rozpoznających wnioski o wydanie warunków przyłączenia do sieci, otóż prawodawca wydłużył terminy załatwienia wniosków, co oznacza, że obecnie ukaranie powoda wyższym wymiarem stawki jednostkowej pozostawałoby także w kolizji ze normatywnie przyjętą przez państwo polityką stosowania niższych sankcji administracyjnych w analogicznej sprawie - stąd konieczność dochowania także zasady równości wobec prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Biorąc pod uwagę powyższy powód wniośł o uchylenie zaskarżonego wyroku z 30 września 2022 r., VII AGa 1285/21 w całości i przekazanie sprawy

Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego (w tym kosztów zastępstwa procesowego), według norm przepisanych.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki pismem z 18 stycznia 2023 r. w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o: wydanie postanowienia odmawiającego przejęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, względnie o: oddalenie skargi kasacyjnej w całości jako pozbawionej uzasadnionych podstaw oraz w każdym przypadku zasądzenie od powoda na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c., skarga kasacyjna powinna zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie, zaś zgodnie z art. 398⁴ § 2 k.p.c. również wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania i jego uzasadnienie. Podkreślić przy tym należy, że wymagania określone w art. 398⁴ § 1 k.p.c. są bezwzględnie obowiązujące, zatem nie mogą być sanowane. Innymi słowy naruszenie tych wymagań powoduje odrzucenie *a limine* skargi kasacyjnej.

Wskazane w powyższym akapicie wymagania odnoszą się do różnych, kreatywnych elementów skargi kasacyjnej pełniących odmienne cele. Elementy te muszą być więc wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione. Wymóg przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia dotyczy obowiązku wskazania przez skarżącego, jakiego rodzaju naruszenia prawa zarzuca zaskarżonemu orzeczeniu i wyjaśnienia na czym one polegają przy zastosowaniu adekwatnej argumentacji. Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jego uzasadnienie obejmuje natomiast wskazanie przyczyn, dla których Sąd Najwyższy powinien rozpoznać skargę, a także przedstawienie argumentacji potwierdzającej w opinii skarżącego istnienie tych przyczyn. W konsekwencji należy przyjąć, że wskazanie przyczyn kasacyjnych oraz ich uzasadnienie nie może zastąpić przytoczenia podstaw kasacyjnych oraz ich uzasadnienia i vice versa - przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie nie może zastąpić wskazania

przyczyn kasacyjnych i ich uzasadnienia (por. postanowienia Sądu Najwyższego z: 12 grudnia 2000 r., V CKN 1780/00; 24 kwietnia 2002 r., III CK 70/02; 2 grudnia 2003 r., II UZ 101/03; 23 czerwca 2015 r., II CSK 756/14; 24 lipca 2019 r., I CSK 92/19). Skarga kasacyjna powinna być więc skonstruowana w taki sposób, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w którymkolwiek ze wskazanych elementów treści istotnych dla któregoś z pozostałych.

Skarga kasacyjna powoda zawiera wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania oparty na przesłance określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., czyli występowaniu w sprawie istotnego zagadnienia prawnego. Wnoszący skargę sformułował trzy zagadnienia główne, z którymi powiązał szereg pobocznych. Spełniając zaś wymóg przytoczenia podstaw kasacyjnych skarżący wskazał zarówno zarzuty naruszenia prawa procesowego, jak i materialnego. W części motywacyjnej skargi kasacyjnej (k. 7 *verte* - 29) zawarto: przedstawienie stanu faktycznego i dotychczasowego przebiegu sprawy (pkt A), uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania (pkt B) oraz odniesienie do kosztów procesu (pkt C). Zatem już sama przyjęta przez skarżącego konstrukcja skargi kasacyjnej prowadzi do wniosku, że nie zawiera ona koniecznego elementu konstrukcyjnego skargi, jakim jest uzasadnienie podstaw kasacyjnych. Jak wskazano wyżej, funkcji tej nie może spełniać uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Zważywszy zatem na okoliczność, że do wymagań konstrukcyjnych skargi kasacyjnej należy nie tylko przytoczenie podstaw kasacyjnych, ale również ich uzasadnienie, zaś brak tego uzasadnienia jest brakiem tej skargi skutkującym jej odrzuceniem *a limine*, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁶ § 2 i § 3 k.p.c. orzekł, jak w punkcie 1 sentencji postanowienia.

Oddaleniu podlegał wniosek pozwanego o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym, gdyż złożony w odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda wniosek w tym przedmiocie został wyraźnie powiązany z odmową przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie z jej oddaleniem. Sąd Najwyższy wielokrotnie zaś wskazywał, że w razie odrzucenia skargi kasacyjnej nie należy przyznawać kosztów postępowania kasacyjnego stronie, która w odpowiedzi na skargę kasacyjną

nie podniosła zarzutu, że skarga ta winna być odrzucona (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z 15 listopada 1934 r., C.II. 1677/34; postanowienia Sądu Najwyższego z: 11 stycznia 2002 r., III CKN 563/01; 29 maja 2009 r., V CSK 37/09; 8 sierpnia 2012 r., II CSK 112/12). Z uwagi na powyższe Sąd Najwyższy orzekł, jak w punkcie 2 sentencji postanowienia.

[SOP]

[ms]