

## POSTANOWIENIE

Dnia 12 maja 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z powództwa P. [...] S.A. w L.

przeciwko Prezesowi U. [...]

o wymierzenie kary pieniężnej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 12 maja 2016 r.,

na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt VI ACa [...],

**1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

**2. zasądza od strony powodowej na rzecz strony pozwanej  
kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów  
zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

## UZASADNIENIE

Wyrokiem z 18 marca 2015 r., VI ACa [...] Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację P. [...] S.A. w L. (powód) od wyroku Sądu Okręgowego w W. - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 3 kwietnia 2014 r., XVII AmE [...], oddalającego odwołanie powoda od decyzji Prezesa U. [...] (Prezes U.) z 17 września 2012 r., nr [...], nakładającej na powoda karę pieniężną w wysokości 300.000 zł, za dopuszczenie się stosowania praktyk określonych w art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm., dalej jako PE lub Prawo energetyczne).

W zakresie istotnym dla niniejszego przedsądu Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że w judykaturze ugruntowany jest pogląd o merytorycznym rozpoznaniu sprawy przez Sądy orzekające z odwołania od decyzji regulatorów rynku.

Sąd Apelacyjny uznał także, iż zachowanie powoda, polegające na twierdzeniu, iż nie ma możliwości przedstawienia informacji, żądanych przez Prezesa URE wyczerpuje znamiona odmowy udzielenia informacji, przewidzianej w art. 56 ust. 1 pkt 7 PE. Sąd drugiej instancji nie podzielił tym samym twierdzeń powoda, jakoby podstawą do nałożenia kary była jedynie wyraźna odmowa udzielenia informacji, gdyż przyjęcie takiego rozumowania prowadziłoby do niemożności wyegzekwowania obowiązku przewidzianego w art. 28 ust. 1 PE. Takie rozwiązanie całkowicie uniemożliwiłoby Prezesowi U. [...] wykonywanie jego podstawowych obowiązków.

W ocenie Sądu Apelacyjnego także zarzut niemożności kumulatywnego kwalifikowania zachowania powoda w oparciu o art. 56 ust. 1 pkt 7 i pkt 7a PE jest bezzasadny. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że wprowadzić w błąd mogą przede wszystkim informacje nieprawdziwe lub niepełne, a samo wprowadzenie w błąd nie musi być faktyczne, gdyż wystarczy już sama możliwość wprowadzenia w błąd.

Zdaniem Sądu drugiej instancji informacje przekazane przez powoda mogły wprowadzić Prezesa U. [...] w błąd, zaś fakt uprzedniej wielokrotnej odmowy ich udzielenia uprawnia do zakwalifikowania działania powoda zarówno jako odmowy udzielenia informacji, jak i udzielenia informacji wprowadzających w błąd.

Skargę kasacyjną na powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego wniósł powód, zaskarżając go w całości.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania został oparty na przesłance wystąpienia w sprawie istotnych zagadnień prawnych, które powód zdefiniował w sposób następujący:

„1. Kognicja sądu powszechnego do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy wywołanej wniesieniem odwołania od decyzji administracyjnej Prezesa URE w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, postrzegana w aspekcie zagadnienia - czy okoliczność:

- łącznego nałożenia kary za zachowanie zakwalifikowane jako wypełniające hipotezę więcej niż jednej podstawy prawnej ukarania,
- braku jakiegokolwiek uzasadnienia w decyzji dla zastosowania danej normy prawnej wskazanej jako podstawa prawna rozstrzygnięcia,
- braku jakiegokolwiek odniesienia i uzasadnienia w decyzji dla przesłanki wymiaru kary w postaci dotychczasowego zachowania podmiotu ukaranego,

- może być przez sądy powszechne w ramach rozpoznania odwołania od decyzji konwalidowana oraz uzupełniona w treści uzasadnienia orzeczenia, czy też powinna być uznana za obligatoryjną przesłankę do uchylenia decyzji jako obarczonej wadą powodująca jej nieważność.

2. Zindywidualizowanie czynu podlegającego ukaraniu w ramach postępowania administracyjnego dotyczącego nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa U. [...] - w kontekście dopuszczalności merytorycznej weryfikacji tego aspektu przez sądy powszechne - postrzegane w aspekcie zagadnienia:

- czy przez jeden czyn stanowiący podstawę do nałożenia jednostkowej kary administracyjnej można uznać kilka (kilkanaście) podobnych zachowań faktycznych dokonanych w różnych odstępach czasu, czy też każde takie zachowanie powinno być oceniane odrębnie w kontekście możliwości ukarania, w tym w kontekście zasad wymiaru kary i przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary;
- czy Prezes U. [...] może objąć jedną decyzją i jedną karą - bez wyodrębnienia w treści decyzji poszczególnych spraw i kar oraz bez odrębnego uzasadnienia - wiele jednostkowych zachowań danego podmiotu, czy też każdy czyn, a w szczególności przy stosowaniu różnych podstaw prawnych ukarania, powinien być wyodrębniony w decyzji - w zakresie konstrukcji rozstrzygnięcia jak i jego uzasadnienia, zgodnie z zasadą „jedna sprawa - jedna decyzja”.

3. Dopuszczalność zbiegu przepisów stanowiących podstawę ukarania karą administracyjną, postrzegana w aspekcie zagadnienia:

- czy dopuszczalne jest zakwalifikowanie w celu nałożenia kary jednego zachowania jednocześnie jako czynu objętego hipotezą art. 56 ust. 1 pkt

7 PE (odmowa udzielenia odpowiedzi) i hipotezą art. 56 ust. 1 pkt 7 a PE (wprowadzenie w błąd), czy też jednak hipotezy i zakresy tych przepisów - uwzględniając zakaz rozszerzającej wykładni przepisów dotyczących podstaw nałożenia kary administracyjnej - wzajemnie się wykluczają i nie mogą być łączną podstawą do nałożenia jednej kary administracyjnej.

4. Wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 7 a PE, postrzegana w aspekcie zagadnienia:

- czy zwrot „wprowadza w błąd Prezesa U. [...]” należy utożsamiać z samym podaniem przez adresata w odpowiedzi na zapytanie Prezesa informacji obiektywnie nieprawdziwej, co obejmuje także „nieudolne usiłowanie” wprowadzenia Prezesa U. [...] w błąd, czy też jednak wprowadzenie w błąd to kwalifikowana odmiana czynu niedozwolonego, przy którym istotny jest skutek w postaci przyjęcia przez Prezesa U. [...] za prawdziwe informacji niezgodnych ze stanem rzeczy, a tym samym niezbędne jest aby Prezes U. [...] takie informacje przyjął za prawdziwe i wykorzystywał w podejmowanych czynnościach”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda Prezes U. [...] wniósł o odmowę przyjęcia jej do rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie została przyjęta do rozpoznania z następujących powodów.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że konstrukcja dwóch pierwszych zagadnień kasacyjnych skargi powoda nie spełnia wymogów wynikających z utrwalonego i powszechnie dostępnego orzecznictwa Sądu Najwyższego. Wynika z niego, że w razie powołania przesłanki przedsądu, jaką jest występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, obowiązkiem skarżącego jest wywiedzenie i uzasadnienie występującego w sprawie problemu w sposób zbliżony do tego, jaki przewidziany jest przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 maja 2015 r., III SK 5/15, LEX nr 1747850). Sformułowanie zagadnienia powinno zatem odwoływać się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści

przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni, a którego wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy przyczyni się do rozwoju jurysprudencji i prawa pozytywnego lub też będzie miało znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia podobnych spraw w przyszłości. Rolą Sądu Najwyższego, jako najwyższego organu sądowego w Rzeczypospolitej Polskiej, nie jest bowiem działanie w interesie indywidualnym, lecz powszechnym, poprzez ochronę obowiązującego porządku prawnego przed dowolnością orzekania i ujednolicanie praktyki stosowania prawa pozytywnego. Nie każde więc orzeczenie, nawet błędnie wydane, zasługuje na kontrolę w postępowaniu kasacyjnym (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 maja 2015 r., III SK 5/15, LEX nr 1747850).

W dalszej kolejności należy wyjaśnić powodowi, że z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 144; z 18 lutego 2010 r., III SK 28/09, OSNP 2011 nr 17-18, poz. 243; z dnia 5 listopada 2015 r., III SK 7/15, LEX nr 2008748) wynika, że kontrola sądowa nad działalnością Prezesa U. [...], Prezes U. oraz Prezesa U. [...] ma charakter kontroli merytorycznej. W ramach tej kontroli rozstrzygnięciem o charakterze merytorycznym jest uchylenie decyzji organu, gdy doszło do istotnych uchybień proceduralnych, które nie mogą być konwalidowane w postępowaniu sądowym (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2012 r., III SK 23/11, OSNP 2013 nr 1-2, poz. 24; z dnia 18 maja 2012 r., III SK 37/11, LEX nr 1211167), bądź gdy decyzja została wydana z naruszeniem kompetencji organu albo w warunkach powodujących jej nieważność (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2015 r., III SK 7/15, LEX nr 2008748). Jednakże, wady uzasadnienia decyzji organu, w szczególności zaś Prezesa URE, nie uzasadniają uchylenia jego decyzji, ponieważ podlegają konwalidacji w postępowaniu sądowym w drodze analizy zasadności i celowości zastosowania przepisów prawa materialnego, na których oparta została zaskarżona odwołaniem decyzja. Sąd Najwyższy odniósł się już także do problemu prawnego wymierzanie jednej kary pieniężnej za zachowania wypełniające hipotezę dwóch norm wynikających z art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego (wyrok Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14, LEX nr 1653761). Nie ma zatem żadnej publicznoprawnej potrzeby rozstrzygnięcia przy

merytorycznym rozpoznawaniu skargi kasacyjnej powoda problemu prawnego objętego pierwszym i drugim, wadliwie sformułowanymi, zagadnieniami prawnymi.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy wyjaśnia, że oczywistym jest niepokrywanie się zakresów zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 7 oraz art. 56 ust. 1 pkt 7a Prawa energetycznego. Nie można jednak wykluczyć takiej sytuacji, w której odmawiając udzielenia odpowiedzi organowi (przez przekazanie żądanej informacji), jednocześnie przedsiębiorstwo energetyczne udzieli informacji wprowadzającej w błąd. Wprowadzenia w błąd nie można przy tym dopatrywać się w nieudzieleniu informacji oczekiwanych przez Prezesa U., ale w treści pisma, jakie przedsiębiorstwo energetyczne skierowało do organu. Jak wynika to z analizy uzasadnienia wyroku Sądu drugiej instancji, taka sytuacja miała miejsce w sprawie, w której wywiedziono skargę kasacyjną. Sąd Najwyższy nie dopatrywał się w konsekwencji publicznoprawnej potrzeby rozstrzygnięcia w tym postępowaniu podniesionych przez powoda wątpliwości na tle zakresu zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 7 oraz pkt 7a Prawa energetycznego. Brak również podstaw dla podzielenia poglądu powoda, co do potrzeby wykładni art. 56 ust. 1 pkt 7a Prawa energetycznego w zakresie dotyczącym zwrotu „wprowadza w błąd”.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.