



Sygn. akt III SK 11/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 grudnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący)
SSN Zbigniew Myszka
SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

Protokolant Halina Kurek

w sprawie z powództwa L. P. Sp. z o.o. w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o nałożenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 18 grudnia 2014 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 23 października 2013 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 17 września 2010 r. uznał, że L. P. Sp. z o.o. z/s w W. (powód) naruszył art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr 169, poz. 1199, ze zm., dalej jako ustawa) w ten sposób, że w 2008 r. nie

zapewnił minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie lub zużytych przez niego na potrzeby własne i w związku z powyższym wymierzył powodowi karę pieniężną w wysokości 14.309.701,51 zł.

Powód zaskarżył w całości decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 16 listopada 2012 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że wymierzył powodowi karę w wysokości 10.632.574,46 zł. Sąd pierwszej instancji uznał za bezsporne, że powód nie zrealizował Narodowego Celu Wskaźnikowego wyznaczonego na rok 2008. Punktem odniesienia dla realizacji obowiązku NCW jest zaś ogólna ilość paliw ciekłych i biopaliw ciekłych podlegająca transakcjom wymienionym w art. 23 ust. 1 ustawy w danym roku kalendarzowym. Rok ten jest ponadto istotny dla określenia minimalnego udziału biokomponentów. W konsekwencji paliwo sprowadzone w 2007 r. i sprzedane w 2008 r. powinno się zaliczać do ogólnej ilości paliw branej pod uwagę przy określaniu współczynnika „R”. Rozporządzenie w sprawie NCW wskazuje rok 2008 jako pierwszy rok określenia wskaźnika, ale punkt odniesienia był już określony w ustawie o biokomponentach. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 25 czerwca 2007 r. i od tej daty powód wiedział, jaki udział biokomponentów musi zapewnić na rok 2008.

Powód i Prezes Urzędu zaskarżyli wyrok Sądu pierwszej instancji apelacjami.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 października 2013 r. uwzględnił apelację powoda i zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w W. w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu oraz oddalił apelację wniesioną przez Prezesa Urzędu.

Uwzględniając apelację powoda Sąd drugiej instancji stwierdził, że przewidziana w art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 ustawy odpowiedzialność za niezapewnienie w danym roku minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych innej formie przez ten podmiot lub zużytych na własne potrzeby ma charakter odpowiedzialności karno-administracyjnej. Tym samym kara musi być ściśle określona oraz przed czasem, w którym działanie danego podmiotu w zakresie realizacji danego obowiązku jest oceniane i za które to działanie w danym

okresie (lub za zaniechanie) może być ukarany. Przed okresem, w ramach którego działa zainteresowany podmiot, musi on wiedzieć, w jaki sposób ma działać, aby nie narazić się na karę oraz jaka kara, w jakiej wysokości oraz w jaki sposób obliczona mu grozi, gdy swoich obowiązków nie dopełni. Prawo również nie może działać wstecz, z wyjątkiem wprowadzenia odpowiedzialności względniejszej dla sprawcy danego czynu.

Sąd drugiej instancji podniósł również, że niniejszej sprawie, mimo iż oceniane było działanie przedsiębiorcy od dnia 1 stycznia 2008 r., a więc rozważany okres badania jego zachowania obejmował przedział od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2008 r., rozpatrywany sumarycznie pod kątem spełnienia obowiązku, to przepisy statuujące odpowiedzialność karno-administracyjną zostały ogłoszone, a następnie weszły w życie już w toku trwania tego czasookresu, tj. odpowiednio w dniu 9 stycznia 2008 r. (data publikacji) i w dniu 24 stycznia 2008 r. (data wejścia w życie). Sąd Apelacyjny miał też na względzie, że definicję Narodowego Celu Wskaźnikowego, którego niezrealizowanie penalizuje art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 w związku z art. 23 ustawy, zawiera art. 2 ust. 1 pkt 24 ustawy, zgodnie z którym jest to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej. Konsekwentnie, wielkość parametru „R” we wzorze wskazującym sposób wyliczenia kary, a przez to jej wysokość, oblicza się według wartości opałowej. Wartość opałową określa zaś Minister Gospodarki, który wydał stosowne rozporządzenie dopiero w dniu 27 grudnia 2007 r. Rozporządzenie to zostało opublikowane w dniu 9 stycznia 2008 r., a weszło w życie w dniu 24 stycznia 2008 r. Kara została zaś wymierzona powodowi za rok 2008, podczas gdy została określona w sposób obowiązujący dopiero w dniu 24 stycznia 2008 r. Tym samym ukaranie powoda należało uznać za niezgodne z zasadami prawa karnego. Do zaniechania powoda w roku 2008 nie można było stosować art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 ustawy, ponieważ kara przewidziana w tych przepisach nie została określona od początku okresu, w którym obowiązek ciążący na powodzie był określany zbiorczo i łącznie. Rozważana kara mogła być stosowana dopiero od roku 2009 r.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie: 1) art. 33 ust. 1 pkt 5 ust. 5 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w związku z art. 42 Konstytucji RP; 2) art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 ustawy o biokomponentach; 3) § 1 ust. 2 pkt 3 i 9 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r., w sprawie wartości opałowej poszczególnych biokomponentów i paliw ciekłych (Dz.U. z 2008 r., Nr 3, poz. 12) przez uznanie, że przepis ten nie może stanowić podstawy do obliczania wartości opałowej biokomponentów w 2008 r. i oceny wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązków wynikających z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o biokomponentach, mimo iż wszedł w życie w dniu 24 stycznia 2008 r., a zatem od tej daty stanowił powszechnie obowiązujące prawo i z tej racji powinien zostać użyty do weryfikacji spełnienia przez powoda obowiązku co najmniej w okresie od dnia 24 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2008 r.; 4) art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 w związku z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o biokomponentach przez uznanie, że z racji wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r w dniu 24 stycznia 2008 r. czyn podlegający ukaraniu na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 w związku z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o biokomponentach nie podlega penalizacji za cały 2008 r., charakter tego czynu jest niepodzielny, a Prezes Urzędu nie był uprawniony do dokonania weryfikacji w 2008 r. wykonania obowiązku z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o biokomponentach przez podmioty zobowiązane.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezesa Urzędu wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia tej skargi do rozpoznania i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu ma uzasadnione podstawy.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach powód był zobowiązany w 2008 r. uczestniczyć w realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego (NCW). W tym celu był zobowiązany zapewnić w 2008 r. co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych lub zużywanych przez ten podmiot (na własne

potrzeby). NCW dla 2008 r. określono w § 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008-2013 na poziomie 3,45 %. Natomiast zasady obliczania minimalnego udziału miało określić rozporządzenie Ministra Gospodarki. Na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach w związku z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. dało się ustalić zakres obowiązku ciążącego na podmiocie zobowiązanym na mocy art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach. Niejasne pozostawało jedynie, do momentu publikacji rozporządzenia Ministra Gospodarki, jak rzeczywiście powinien zachowywać się w 2008 r. podmiot zobowiązany, aby wywiązać się z obowiązku z art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach, tzn. jakie biokomponenty i w jakiej ilości powinien dodawać do paliwa, aby wywiązać się faktycznie z ciążącego na nim obowiązku w minimalnym – choć wystarczającym do jego realizacji - zakresie. Do momentu publikacji rozporządzenia Ministra Gospodarki przedsiębiorca zobowiązany do osiągnięcia NCW działał niejako na własne ryzyko, ponieważ mogło okazać się, że wartość opałowa wykorzystywanych przez niego biokomponentów była zbyt mała, aby wywiązać się z obowiązku ciążącego na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach. Warto jednak podkreślić, że działanie to miało miejsce co najwyżej w okresie od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 23 stycznia 2008 r. (a *de facto* do dnia 9 stycznia 2008 r., ponieważ od momentu publikacji powód już posiadał odpowiednią wiedzę). Od momentu publikacji podmiot zobowiązany mógł więc podejmować decyzje biznesowe o stosowaniu określonych biokomponentów bez tego ryzyka, natomiast nadal ciążyło na nim ryzyko, że mimo dodawania biokomponentów w skali całego roku nie osiągnie wynikającej z rozporządzenia Rady Ministrów minimalnej wartości udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w sprzedawanym (zbywanym, zużywanym) paliwie. Do wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki brakowało zatem – jedynie - przepisu, który wskazywałby przedsiębiorcom, jak mogą wywiązać się z obowiązku ustawowego (ponieważ nieznana była wartość opałowa), przy czym i tak przedsiębiorcom pozostawał wybór stosowanego biokomponentu, jak i jego ilości (ustawa określa tylko minimalny udział).

Pośrednio brak tego przepisu rzutował zatem na wysokość ewentualnej kary pieniężnej z art. 33 ust. 5 ustawy o biokomponentach, gdyż to od wartości opałowej

użytych biokomponentów i paliw odnawialnych zależało, czy podmiot zobowiązany osiągnął minimalny poziom ich udziału.

Nie można jednak podzielić poglądu Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym bez przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki nie można było określić wysokości kary pieniężnej grożącej powodowi, gdyż wysokość tej kary uzależniona jest przede wszystkim od wielkości sprzedaży (zużycia) w danym roku oraz od różnicy między NCW a faktycznie osiągniętym udziałem biokomponentów i paliw odnawialnych w paliwach sprzedawanych (zużywanych) przez powoda w 2008 r. Obu wartości i tak w sposób jednoznaczny nie można określić na początku roku, a i w jego trakcie ich ustalenie napotyka na obiektywne trudności. Można natomiast ustalić, co najmniej od daty publikacji rozporządzenia Ministra Gospodarki, jaką ilość biokomponentów podmiot zobowiązany na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach powinien dodawać „średnio” do paliwa przygotowywanego do sprzedaży, zbycia lub zużycia na własne potrzeby, aby po podsumowaniu 2008 r. okazało się, że wykonał NCW.

W konsekwencji nie można podzielić założenia Sądu drugiej instancji, zgodnie z którym w sytuacji, gdy rozporządzenie Ministra Gospodarki, o którym mowa w art. 23 ust. 3 ustawy o biokomponentach, nie weszło w życie w dniu 1 stycznia 2008 r. nie można na powoda w ogóle nałożyć kary pieniężnej, ponieważ nie mógł on ustalić wysokości grożącej mu sankcji. Powód miał trudność z ustaleniem sposobu realizacji obowiązku z art. 23 ust. 1 ustawy w sposób jak najbardziej opłacalny dla niego, nie mniej najpóźniej od dnia 23 stycznia 2008 r. trudność ta zniknęła. Od tej daty powód wiedział nie tylko, jaki ciąży na nim obowiązek, gdyż wiedzę tę posiadał jeszcze przed początkiem 2008 r., ale także wiedział, w jaki sposób może kształtować swoją działalność gospodarczą celem wykonania obowiązku ustawowego zagrożonego karą pieniężną. Także w okresie całego 2008 r. czyn powoda był zagrożony karą (art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy), zaś możliwości dokładnego obliczenia kary pieniężnej na podstawie wzoru z art. 33 ust. 5 ustawy nie było nawet po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki.

W ocenie Sądu Najwyższego, przywołane przez Sąd drugiej instancji ogólnikowo zasady prawa karnego nie stoją na przeszkodzie ukaraniu powoda,

ponieważ wymagają jedynie, aby czyn w okresie jego popełnienia był zagrożony karą. Sankcję przewidywał zaś art. 33 ust. 1 ustawy. Przepis art. 33 ust. 5 ustawy normował z kolei wysokość kary pieniężnej w sposób spełniający, w ocenie Sądu Najwyższego, wymóg określoności kary. Wysokość kary została w tym przepisie powiązana ze skalą uchybienia obowiązkowi z art. 23 ust. 1 ustawy. W sytuacji, gdy obowiązek ten ustanowiony został dla konkretnego roku kalendarzowego, a podstawę dla oceny jego realizacji stanowiła sprzedaż, zbycie w inny sposób lub zużycie paliw przez przedsiębiorcę, realizacja postulatu adekwatności sankcji do stwierdzonego naruszenia prawa, wymaga posłużenia się zmienną, której wielkość (ilość sprzedanego paliwa oraz udział biokomponentów) w okresie podlegania obowiązkowi nie daje się łatwo i jednoznacznie określić na początku roku kalendarzowego (jeśli w ogóle jest możliwa), w trakcie którego na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek obwarowany sankcją taka jak przewidziana w art. 33 ust. 1 ustawy.

Sąd Najwyższy przypomina także, iż z jego dotychczasowego orzecnictwa dotyczącego kar pieniężnych wynika, że odwołania do standardu konwencyjnego w zakresie odpowiedzialności represyjnej służą zapewnieniu w postępowaniach tego rodzaju poszanowania takich standardów, jakie wynikają z EKPC, lecz nie wymagają przeniesienia instytucji i zasad prawa karnego do prawa administracyjnego (por. wyrok z dnia 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10, ZNSA 2011, nr 3, s. 121-125 oraz postanowienie w sprawie III SK 24/13, niepublikowane). Ponadto, w sądowym postępowaniu odwoławczym dopuszczalne jest uwzględnianie zarzutów naruszenia przez organy wymierzające kary pieniężne przepisów proceduralnych rzutujących na podstawy i zakres odpowiedzialności przedsiębiorców (por. wyrok z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10, OSNP 2012 nr 3-4, poz. 52). Wreszcie, w braku wyraźnego unormowania w tym zakresie w przepisach przejściowych stosuje się te przepisy, które przewidują karę względniejszą dla przedsiębiorcy (por. wyroki: z dnia 12 sierpnia 2014 r., III SK 58/13 i z dnia 21 października 2014 r., III SK 48/13, dotychczas niepublikowane), zaś sama zmiana przepisów kreujących podstawy odpowiedzialności za zachowania zagrożone karą pieniężną, bądź ich przeniesienie do innego aktu prawnego nie jest tożsame w depenalizacją zachowania przedsiębiorcy (por. wyrok

z dnia 27 sierpnia 2014 r., III SK 76/13, niepublikowany). Przepisy normujące zachowania podlegające karze pieniężnej podlegają zaś odpowiednio węższej wykładni (por. wyrok z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11, LEX nr 1108488) w porównaniu do przepisów normujących zakazy obwarowane innymi sankcjami administracyjnymi niż kara pieniężna (por. wyrok z dnia 25 listopada 2014 r., III SK 89/13, niepublikowany).

Reasumując ten wątek rozważań, Sąd Najwyższy uznaje zatem, że Sąd drugiej instancji błędnie przyjął, jakoby do zaniechania powoda w roku 2008, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki, o którym mowa w art. 23 ust. 3 ustawy o biokomponentach, dopiero w dniu 24 stycznia 2008 r., nie można było stosować art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 tej ustawy oraz że kara ta mogła być stosowana dopiero od roku 2009 r.

Uznając powyższe, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że skarga kasacyjna Prezesa Urzędu zasługuje na uwzględnienie, jednakże uzasadniony jest jedynie sformułowany w niej wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania. Nie może natomiast zostać uznany za zasadny wniosek o wydanie przez Sąd Najwyższy wyroku reformatoryjnego. Konstruując taki wniosek, skarżący zapomina bowiem, iż wyrażone w punkcie 2. zaskarżonego wyroku rozstrzygnięcie o oddaleniu apelacji pozwanego nie było następstwem podzielenia przez Sąd Apelacyjny stanowiska Sądu pierwszej instancji co do możliwości odpowiedniego obniżenia kary pieniężnej nałożonej na powoda decyzją Prezesa Urzędu z dnia 17 września 2010 r., lecz stanowiło konsekwencję przyjęcia kwestionowanego w skardze kasacyjnej (dalej idącego) poglądu o całkowitej niemożności nałożenia owej kary za zaniechanie powoda w 2008 r. Do rozważanej i przyjętej ostatecznie przez Sąd pierwszej instancji możliwości Sąd drugiej instancji w ogóle się zaś nie odniósł, wobec czego rozważanie jej obecnie w postępowaniu kasacyjnym jest przedwczesne, a nawet niemożliwe, ponieważ w tym zakresie zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Kierując się więc przedstawionymi motywami oraz opierając się na treści art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na

podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji swego wyroku.