

## POSTANOWIENIE

Dnia 2 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z powództwa Polskiego Koncernu Naftowego "Orlen" Spółki Akcyjnej z siedzibą w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o nałożenie kary pieniężnej,

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 2 lipca 2013 r.,

na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 5 czerwca 2012 r.,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**

### UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 5 czerwca 2012 r., oddalił apelację Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes Urzędu) od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 30 września 2011 r., , w sprawie z odwołania Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN SA z/s w P. (powód) od decyzji Prezesa Urzędu z dnia 30 grudnia 2009 r. nakładającej karę pieniężną za naruszenie warunku 2.3.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy uchylił decyzję Prezesa Urzędu, uznając, że przepis art. 25 ustawy z dnia 25 sierpnia 2005 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. z 2006 r. Nr 169, poz. 1200) wymaga, aby badania próbek przez akredytowane laboratoria, które nie są prowadzone przez Inspekcję Handlową, były prowadzone na podstawie umowy zawartej z zarządzającym badanie, a badania próbek kontrolnych na podstawie umowy zawartej z Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej. Tymczasem rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji oparte zostało na wynikach badania próbki podstawowej przeprowadzonego przez Instytut Nafty i Gazu w K. oraz próbki kontrolnej przeprowadzonego w Laboratorium Badawczym Instytutu Paliw i Energii Odnawialnej w W. Oba podmioty są certyfikowanymi laboratoriami, posiadają akredytację Polskiego Centrum Akredytacji. Jednakże ustawa o systemie monitorowania jakości paliw wprowadza także obowiązek zawarcia umowy na przeprowadzenie badania próbek. W zebranych zaś przez Prezesa Urzędu materiale dowodowym brak takich umów. Na tej podstawie Sąd Okręgowy uznał, że dowód z badania próbek benzyny bezołowiowej przeprowadzony został z naruszeniem prawa.

Prezes Urzędu zaskarżył powyższy wyrok apelacją w całości. Oddalając apelację Sąd Apelacyjny wskazał, że Sąd Okręgowy poczynił prawidłowe ustalenia faktyczne i należycie ocenił zebrany w sprawie całokształt materiału dowodowego. Sąd Apelacyjny podzielił także wywód prawny zawarty w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Prezes Urzędu zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną wniesioną do Sądu Najwyższego. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, przez przyjęcie, że brak zawarcia przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej umów na wykonanie przez akredytowane laboratoria badań próbek paliw skutkuje niedopuszczalnością wymierzenia kary przez Prezesa Urzędu, gdy celem postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu nie jest ustalenie faktu naruszenia norm jakości wprowadzonego do obrotu paliwa, lecz ustalenie faktu naruszenia warunków przyznanej przedsiębiorcy koncesji; art. 25 ustawy o systemie monitorowania

jakości paliw w związku z art. 19 i 76 k.p.a., poprzez naruszenie zasady rozdziału kompetencji organów państwa oraz zasady praworządności i działania organów państwa na podstawie prawa; art. 25 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw w związku z art. 6 k.p.a., poprzez przyjęcie bez przeprowadzenia postępowania dowodowego, że organy państwa działają z naruszeniem zasady legalizmu; art. 25 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw, poprzez uznanie, że umowy, o których mowa w tym przepisie, muszą być zawierane na okres czasu dłuższy niż niezbędny do wykonania badań jednej próbki. Ponadto zarzucił naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 76 k.p.a., poprzez podważanie wiarygodności protokołów kontrolnych Inspekcji Handlowej bez przeprowadzenia dowodu przeciwnego, art. 232 k.p.c. oraz 233 k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, Prezes Urzędu powołał się na występowanie w sprawie trzech istotnych zagadnień prawnych: 1) czy Prezes Urzędu uprawniony jest do kontrolowania prawidłowości postępowania administracyjnego prowadzonego przez Inspekcję Handlową, w szczególności do badania czy Inspekcja Handlowa zawarła umowy na badanie próbek paliw, o których mowa w art. 25 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw; 2) czy Prezes Urzędu uprawniony jest do zakwestionowania okoliczności stwierdzonych w dokumencie urzędowym, o którym mowa w art. 76 k.p.a.; 3) czy na ważność badania próbki paliwa ma wpływ okoliczność niezawarcia przez Prezesa UOKiK lub Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej umowy na badanie próbek paliwa, o której mowa w art. 5 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw.

Uzasadniając potrzebę rozstrzygnięcia powyższych zagadnień prawnych Prezes Urzędu wskazał, że pogląd nakazujący Prezesowi Urzędu badanie postępowania administracyjnego prowadzonego przez inne organy kontrolne jest poglądem niespotykanym w dotychczasowym orzecznictwie. Rozpoznanie sprawy pozwoli wyjaśnić, czy Prezes Urzędu ma obowiązek weryfikowania prawidłowości postępowania prowadzonego przez inne organy administracji państwowej w sytuacji, gdy opiera swoje orzecznictwo na przedstawionych przez te organy prawomocnych dokumentach podlegających kontroli instancyjnej w całkowicie odrębnym postępowaniu. Wyjaśnienia wymaga także kwestia mocy wiążącej

dokumentów Inspekcji Handlowej stanowiących podstawę ustalenia przez Prezesa Urzędu okoliczności mających istotne znaczenie dla powstania odpowiedzialności za naruszenie warunków koncesji przez przedsiębiorstwo energetyczne. Pominięcie przez Sądy obu instancji art. 76 k.p.a. stanowi odejście od ukształtowanego w dotychczasowych orzecznictwie poglądu, iż protokół kontroli sporządzony przez Inspekcją Handlową stanowi dokument urzędowy, a okoliczności w nim stwierdzone korzystają z domniemania prawdziwości. Prezes Urzędu podnosi również, że istotne znaczenie dla działalności Prezesa Urzędu i Inspekcji Handlowej ma wpływ braku umowy, o której mowa w ustawie o systemie monitorowania jakości paliw na możliwość zakwestionowania wyników badań przeprowadzonych przez akredytowane laboratoria badawcze. Prezes Urzędu zwrócił uwagę, że Sąd Najwyższy nie orzekał w tych kwestiach, zaś literatura przedmiotu nie pozwala rozwiązać wątpliwości zaistniałych w niniejszej sprawie.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezesa Urzędu wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, w przypadku wskazania jako podstawy wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c. skarżący ma obowiązek nie tylko sformułować samo zagadnienie, ale także – w uzasadnieniu wniosku – przedstawić odpowiednią juretryczną argumentację wskazującą na dopuszczalność i celowość rozwiązania problemu prawnego w sposób preferowany przez skarżącego, a odmienny od sposobu rozstrzygnięcia tego problemu przy wykorzystaniu zapatrywań wyrażonych przez Sąd drugiej instancji. Wywód ten powinien być zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. Samo zagadnienie prawne powinno zaś bazować na konkretnym przepisie wskazanym w jego treści oraz pozostawać w związku ze sprawą i wnoszoną skargą kasacyjną (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z

dnia 9 sierpnia 2012 r., III SK 4/12; z dnia 20 marca 2013 r., III SK 33/12; z dnia 20 marca 2013 r., III SK 37/12).

Odnosząc powyższe wymogi do skargi kasacyjnej wniesionej przez Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że wszystkie trzy zagadnienie prawne dotyczą sposobu działania Prezesa Urzędu i jego kompetencji, a nie przepisów stosowanych w niniejszej sprawie przez Sąd drugiej instancji. Ponadto, wszystkie trzy zagadnienia prawne nie zawierają w swej treści przepisów prawa, które mogłyby stanowić podstawę prawną dla sformułowania przedstawionych w nich problemów prawnych. Powołany w pierwszym zagadnieniu prawnym przepis art. 25 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw nie odnosi się bowiem do kwestii uprawnienia Prezesa Urzędu do kontrolowania postępowania administracyjnego prowadzonego przez Inspekcję Handlową. Z kolei art. 76 k.p.a. nie dotyczy podważania okoliczności stwierdzonych w dokumencie urzędowym. Wreszcie, art. 5 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw nie normuje kwestii wpływu różnych uchybień formalnych na ważność badania próbki paliwa.

Sąd Najwyższy stwierdza również, że uzasadnienie wniosku o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu nie spełnia wskazanych na wstępie wymogów. Brak w nim juretrycznego wyводу zawierającego przekonywującą argumentację zarówno co do potrzeby rozstrzygnięcia sformułowanych zagadnień prawnych przy ewentualnym rozpoznawaniu skargi kasacyjnej, jak i argumentacji co do ewentualnego sposobu rozstrzygnięcia tych zagadnień prawnych.

Sformułowane w skardze zagadnienia prawne nie pozostają także w związku z zapatrywaniami prawnymi, na których opiera się zaskarżony wyrok (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2012 r., III SK 8/12). W niniejszej sprawie nie chodzi bowiem o kontrolowanie przez Prezesa Urzędu postępowania administracyjnego prowadzonego przez Inspekcję Handlową, lecz o zgromadzenie przez Prezesa Urzędu w postępowaniu o nałożenie kary pieniężnej odpowiednich dowodów naruszenia postanowień koncesji. Zagadnienie prawne, które rzeczywiście występuje w okolicznościach niniejszej sprawy oraz w kontekście zapatrywań wyrażonych w zaskarżonym wyroku, dotyczy tego, czy przesłanką nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego jest stwierdzenie naruszenia norm jakości wprowadzonego do

obrotu paliwa na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez laboratorium, które spełnia dwa warunki: ma akredytację oraz ma podpisane umowy z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów albo Wojewódzkim Inspektorem Inspekcji Handlowej.

Trzecie zagadnienie prawne skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu jest również niezrozumiałe w kontekście zapatrywań wyrażonych przez Sąd Apelacyjny. Na stronie 6 uzasadnienia jest bowiem mowa o tym, że dowód w postaci umowy z jednym laboratorium został sprekludowany (s. 6) oraz że brak w aktach sprawy umowy na próbkę kontrolną (s. 7). Sąd Apelacyjny nie kwestionuje więc ważności przeprowadzonych badań, lecz naruszenie jednego z wymogów proceduralnych, przewidzianego w ustawie o systemie monitorowania jakości paliw. Wyroki wydane w niniejszej sprawie są przykładem koncepcji „owocu zatrutego drzewa” w postępowaniu administracyjnym – skoro ustawa określa formalne warunki, jakie muszą być spełnione, aby laboratorium mogło badać próbki, to niespełnienie choćby jednego warunku powoduje, że dowód w postaci wyniku badań nie może stanowić podstawy nałożenia kary pieniężnej.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy stwierdza, że wyrok Sądu Apelacyjnego, wpisujący się linię orzecznictwa akcentującą znaczenie ochrony uprawnień proceduralnych, zdaje się iść w zakresie jej zastosowania za daleko. Przepis art. 25 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw nie służy bowiem zapewnieniu gwarancji proceduralnych kontrolowanemu (a następnie karanemu) przedsiębiorcy, lecz określeniu relacji między organami kontrolującymi a podmiotami poddającymi analizie pobrane próbki paliw. W aspekcie praw przedsiębiorcy karanego za wprowadzanie do obrotu paliwa kluczowe znaczenie ma posiadanie akredytacji i przeprowadzenie badania w odpowiedni sposób, a nie to, czy między zlecającym badanie i wykonującym je zawarto umowę spełniającą wymogi z art. 25 ustawy o systemie monitorowania jakości.

Mając wszakże na względzie wcześniej przytoczone argumenty, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398<sup>9</sup> § 2 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu kasacyjnym na podstawie art. 98 § 3 k.p.c. oraz § 13 ust. 4 w związku z § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz

ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, orzekł jak w sentencji.