



Sygn. akt I NSK 26/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)
SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)
SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z powództwa "K." sp. z o.o. w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 22 października 2019 r.
skargi kasacyjnej pozwanego
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 5 maja 2017 r., sygn. akt VI ACa (...)

**uchyła zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę
Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy „K.” Sp. z o.o. w W. na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 2 pkt 1 w zw. z ust. 3 i ust.

6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2019, poz. 755 ze zm., dalej: p.e.), decyzją z 16 października 2014 r. znak (...)) orzekł, że przedsiębiorca ten naruszył warunek 2.2.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi w ten sposób, że wprowadził dwukrotnie do obrotu olej napędowy o jakości niezgodnej z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz.U. 2013, poz. 1058), 2) nałożył na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 194.239 zł, co stanowiło 0,26% przychodu z działalności koncesjonowanej, osiągniętego przez spółkę w 2013 r.

Wyrokiem z 21 maja 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda od tej decyzji. Sąd ustalił, że powodowa spółka prowadzi działalność gospodarczą na podstawie koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej przez Prezesa URE decyzją z 14 lutego 2007 r. W wyniku dwukrotnych kontroli stwierdzono, że (1) próbka oleju napędowego pobrana do badania z samochodu marki D. nr rej. (...) nie spełniała wymagań jakościowych ze względu na zawyżoną temperaturę oddestylowywania, która zamiast 360° wynosiła 393,8°, co oznaczało przekroczenie określonej normą wartości o 8,02%,

(2) próbka paliwa pobrana ze zbiorników podziemnych wykazała przekroczenie zawartości siarki o 3227,4% – 376 mg/kg zamiast 10 mg/kg przy dopuszczalnej tolerancji wynoszącej 1,3 mg/kg.

Z tytułu działalności objętej koncesją powodowa spółka osiągnęła w 2013 r. przychód w wysokości 74 768 011,36 zł.

Sąd I instancji wskazał, że powód nie kwestionował okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji. Podnosił jedynie, że nałożona zaskarżoną decyzją kara pieniężna jest zbyt wysoka, a przy ustalaniu jej wysokości Prezes URE nie uwzględnił stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania się podmiotu i jego możliwości finansowych, naruszając w ten sposób przepis art. 56 ust. 6 p.e. W ocenie Sądu Okręgowego, Prezes URE prawidłowo przyjął, że przedsiębiorca wprowadzając do obrotu paliwo o jakości niezgodnej z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach, naruszył warunek 2.2.1. udzielonej mu koncesji i w związku z tym nałożenie na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest uzasadnione.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, przy określaniu wysokości nałożonej decyzją kary pieniężnej Prezes URE w sposób prawidłowy uwzględnił wszystkie okoliczności mające wpływ na wymiar kary. Odnośnie do stopnia szkodliwości czynu wskazał, iż przedmiotem zaskarżonej decyzji było w istocie dwukrotne naruszenie warunków koncesji.

Wyrokiem z 5 maja 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) na skutek apelacji powoda zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił zaskarżoną decyzję.

Sąd Apelacyjny przyjął za własne ustalenia Sądu Okręgowego, zwracając uwagę, że linia orzecznicza Sądu Najwyższego w kwestii wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest w znacznej mierze ukształtowana. Węzłowe znaczenie na tej płaszczyźnie ma wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r., III SK 18/11. Podniesiono w nim, że art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. nie może stanowić podstawy „dla nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorstwa energetyczne za dowolne uchybienie jakiegokolwiek przepisowi prawa”. W orzeczeniu tym podkreślono, że wskazany przepis uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Słowo „wynikać” oznacza zaś, że coś wypływa jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji – obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań. Sąd Apelacyjny, dzieląc stanowisko Sądu Najwyższego, przyjął, iż nie jest dopuszczalne

aprobowanie stosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. do nałożenia kary pieniężnej za zachowanie polegające na naruszeniu abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych, a także, że skoro „podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków.”.

Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że zakaz, który narusza powód ma źródło w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz.U. 2019, poz. 660 ze zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych. Hipotetyczne nieistnienie warunku 2.2.1. badanej koncesji nie uniemożliwiłoby postawienia powodowi zasadnego zarzutu, że jego działanie, za które Prezes URE nałożył na niego karę, stanowiło naruszenie wskazanej normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Warunek 2.2.1. koncesji nie konkretyzuje zatem obowiązku spoczywającego na powodzie i nie wpływa w żaden sposób na jego treść.

Z tych przyczyn Sąd drugiej instancji uznał, że w niniejszej sprawie nie było podstaw do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając wyrok w całości, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i oddalenie apelacji powoda, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia następujących przepisów prawa materialnego:

1. art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. przez jego niezastosowanie, pomimo tego, że powód nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji w rozumieniu tego przepisu (naruszył warunek 2.2.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi) w ten sposób, iż dwukrotnie uczynił przedmiotem obrotu olej napędowy niespełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych;

2. art. 56 ust. 2 p.e. przez jego niezastosowanie, mimo tego, że powód swym zachowaniem wypełnił hipotezę normy sankcjonowanej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. nie przestrzegając obowiązku wynikającego z koncesji w rozumieniu tego przepisu, a w konsekwencji prezes URE był zobligowany do wymierzenia powodowi kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 2 p.e.;

3. art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. przez błędną wykładnię, tj. uznanie, że warunek 2.2.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi nie jest szczególnym warunkiem wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. i w konsekwencji wadliwe uznanie, że obowiązek zawarty w warunku 2.2.1. ww. koncesji nie jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest oparta na uzasadnionych podstawach.

1. Trafny jest zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Spór dotyczy możliwości zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. do określonego obowiązku sformułowanego w koncesji udzielonej powodowi. Mianowicie w pkt 2.2.1 koncesji stwierdzono, że „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych prawem”. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, dwukrotne wprowadzenie do obrotu przez powoda oleju napędowego, o jakości niezgodnej z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych paliw ciekłych, nie stanowiło naruszenia obowiązku wynikającego z koncesji, a tym samym nie mogło prowadzić do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., skoro hipotetyczne nieistnienie warunku 2.2.1. koncesji nie zmieniałoby sytuacji prawnej powoda.

2. Natomiast w uchwale z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19, Sąd Najwyższy wskazał, że nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.) jest dopuszczalna także, wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej.

W uchwale tej Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. powinna przede wszystkim uwzględniać wyniki wykładni logiczno-językowej. Ta wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. prowadzi do wniosku, że obowiązek wynika z koncesji zawsze wtedy, gdy jest w decyzji koncesyjnej formalnie określony. Formalne kryterium jest jednoznaczne i pozwala zawsze zarówno organowi koncesyjnemu, jak i koncesjonariuszowi ustalić, jakie obowiązki wynikają z koncesji, bez względu na to, czy teoretycznie obowiązki te mogą być także rekonstruowane z innych źródeł. Każde inne kryterium prowadzi do niejednoznacznych wyników i zagraża pewności stosowania prawa.

Nie ma zatem znaczenia, czy decyzja koncesyjna dokonuje całościowej i szczegółowej czy tylko częściowej eksplikacji obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, czy powiela definicje prawne zawarte w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, czy do nich wyraźnie albo implicite odsyła. Z logiczno-językowego punktu widzenia o uznaniu, że obowiązek wynika z koncesji nie decyduje technika werbalizacji obowiązku w koncesji, ani to, że obowiązek można zrekonstruować także z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ani jakaś ontologiczna koncepcja wynikania. O tym więc, czy obowiązek wynika z koncesji decyduje formalny akt określenia obowiązku w decyzji koncesyjnej. Tylko bowiem formalna kwalifikacja obowiązków jako objętych koncesją albo nieobjętych koncesją jest oparta na dychotomicznym podziale; jest więc precyzyjna i transparentna, a przez to gwarancyjna.

Organ koncesyjny jest zobowiązany przekazać każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy szczegółową informację o warunkach, które organ zamierza określić w koncesji, niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji (zob. obowiązujący do 29 kwietnia 2018 r. art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, t.j. Dz.U. 2017, poz. 2168 ze zm.). Przedsiębiorca może więc zdecydować o cofnięciu wniosku o wydanie koncesji,

o wniesieniu odwołania od decyzji albo o akceptacji treści obowiązków wynikających z decyzji koncesyjnej. Konkludując, jeżeli obowiązek ustawowy jest zwerbalizowany w koncesji, to w sensie formalnym jest on obowiązkiem wynikającym z koncesji.

Ponadto Sąd Najwyższy stwierdził, że reguły wykładni systemowej wymagają, aby przepisy ustawy interpretować łącznie. Dotyczy to także przepisów p.e. statuujących sankcje. W szczególności przepisy o karach pieniężnych należy widzieć przez pryzmat surowszych sankcji administracyjnych, w tym decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu zakresu lub przedmiotu koncesji. Przepisy o sankcjach administracyjnych muszą być tworzone i stosowane przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności (tak wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 marca 1991 r., II SA 205/91). Przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. powinien być więc interpretowany w świetle art. 41 ust. 3 pkt 1 p.e., zgodnie z którym Prezes URE cofa koncesję albo zmienia jej zakres, w przypadku gdy przedsiębiorstwo energetyczne rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej określone przepisami prawa. Z przepisu tego nie można jednak wywieść wniosku o rozłączności logicznej zakresów wyrażen „warunki określone w koncesji” oraz „inne warunki wykonywania działalności określone przepisami prawa”, ponieważ z przyjętej konstrukcji przepisu oraz jego celu jasno wynika, że zabezpiecza ważne dobra publiczne i prywatne oraz prawa podmiotowe chronione przez p.e. przed deliktami koncesjonariusza, niezależnie od tego, czy organ koncesyjny dołożył na etapie formułowania koncesji należytej staranności i określił w decyzji koncesyjnej wszystkie istotne warunki prowadzenia działalności, czy też tego zaniechał a okoliczności wymagają zastosowania wobec koncesjonariusza najsurowszej sankcji. Wyczerpujące określanie w decyzji koncesyjnej zwłaszcza w sposób szczegółowy wszystkich warunków prowadzenia działalności koncesjonowanej nie byłoby celowe.

Sąd Najwyższy z przywoływanych przepisów wyprowadził wniosek, że skoro konstrukcyjnym założeniem przepisów prawa energetycznego jest uzależnienie treści decyzji koncesyjnej od przepisów prawa, to zakres wyrażenia „obowiązki wynikające z koncesji” nie może być ustalany w bezwzględnej opozycji do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Argumenty systemowe

wspierają więc wnioski z logiczno-językowej wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., która zakłada, że obowiązki wynikające z koncesji nie tracą koncesyjnego charakteru tylko dlatego, że mogą być rekonstruowane także z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Wnioski wykładni logiczno-językowej wzmacniają też, zdaniem Sądu Najwyższego, argumenty celowościowe. Podstawowym założeniem prawa energetycznego jest zapewnienie, aby normy tego prawa były skuteczne, pozwalały realizować zamierzone przez prawodawcę cele. Zasadniczo cele te powinny być realizowane przez adresatów ustawy dobrowolnie. Jednak okoliczność ta nie oznacza, że ustawodawca na tak kluczowym dla bezpieczeństwa państwa rynku musi bazować wyłącznie na poczuciu odpowiedzialności przedsiębiorców energetycznych. Przeciwnie, przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. odpowiedzialność za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji powinna skutecznie wspierać egzekwowanie obowiązków koncesji także tych rekonstruowanych z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Celowościowa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. wymaga uznania dopuszczalności nakładania kar za nieprzestrzeganie przede wszystkim tych obowiązków koncesyjnych, które mają aksjologiczne i formalne uzasadnienie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa – mogą być z tych przepisów rekonstruowane. Należy bowiem wychodzić z założenia, że to prawodawca określa najistotniejsze dobra i obowiązki ich ochrony także na rynku energetycznym, a nie sam organ koncesyjny potencjalnie tworzący oderwane czy opozycyjne do porządku prawnego dobra i obowiązki (tak Sąd Najwyższy w uchwale z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19).

3. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie podziela stanowisko wyrażone w uchwale z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19. Warunek 2.2.1. koncesji zawiera postanowienie: „Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych prawem”. Obowiązek ten wynika zatem z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Sprowadza się do wyraźnego zakazu nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych o parametrach jakościowych niezgodnych z parametrami wynikającymi z norm określonych

obowiązującymi przepisami. Nadto wskazany zakaz (obowiązek) jest określony w treści decyzji o udzieleniu koncesji.

Warunek koncesji stanowi zaś konkretyzację ustawowego obowiązku wprowadzania do obrotu jedynie paliw spełniających wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw). Decyzja koncesyjna zawierająca warunek 2.2.1. konkretyzuje powyższy obowiązek ustawowy w zakresie podmiotowym przez uczynienie adresatem obowiązku indywidualnie oznaczonego przedsiębiorcy (koncesjonariusza) i w zakresie przedmiotowym przez określenie jednego z zakazanych ustawą zachowań przedsiębiorcy, a mianowicie wprowadzania do obrotu paliw niespełniających określonych przepisami prawa wymagań jakościowych oraz jednego z rodzajów paliw, a mianowicie paliwa ciekłego.

4. Skoro zarzut naruszenia art. 56 ust 1 pkt 12 p.e. jest zasadny, konieczne jest uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny winien również wziąć pod rozwagę postanowienie tego Sądu z 16 stycznia 2019 r., VII AGa 1405/18, kierujące do Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne „Czy art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 6a Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tj. z dnia 23 marca 2018 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.?”.

Z tych względów, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. uchylił zaskarżone orzeczenie i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania, orzekając o kosztach procesu na podstawie art. 108 § 2 k.p.c.