

UCHWAŁA

Dnia 9 lipca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Adam Redzik

w sprawie z powództwa M. L.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 lipca 2019 r.,

na skutek zagadnienia prawnego

przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w (...)

postanowieniem z dnia 12 lutego 2019 r., sygn. akt VII AGa (...),

"Czy dopuszczalne jest nałożenie na koncesjonariusza kary, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2018 poz. 755 ze zm., w sytuacji, gdy treść naruszonych przez niego i przewidzianych w koncesji obowiązków zawiera się w treści obowiązków wynikających z abstrakcyjnych i generalnych aktów normatywnych?"

podjął uchwałę:

"Nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, Dz.U. 2018, poz. 755 ze zm.) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej."

UZASADNIENIE

12 lutego 2019 r. Sąd Apelacyjny w (...) w sprawie o sygn. akt VII AGa (...) przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „Czy dopuszczalne jest nałożenie na koncesjonariusza kary, na podstawie art. 56 ust 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne [dalej: „P.e.”], tj. Dz.U. 2018 poz. 755 ze zm., w sytuacji, gdy treść naruszonych przez niego i przewidzianych w koncesji obowiązków zawiera się w treści obowiązków wynikających z abstrakcyjnych i generalnych aktów normatywnych?”.

Zagadnienie prawne wyłoniło się w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”) z 30 grudnia 2014 r., nr (...), którą Prezes URE na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 30.000 zł za wprowadzenie do obrotu oleju napędowego o niezgodnej z warunkami koncesji oraz przepisami prawa jakości. Decyzja Prezesa URE została utrzymana w mocy wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w W. z 9 września 2016 r., XVII (...). Sąd uwzględnił, że zawartość siarki w kontrolowanym paliwie była ośmiokrotnie wyższa od wartości dopuszczalnej, co jednoznacznie wskazywało, że partia badanego paliwa pochodziła z nielegalnego obrotu handlowego (k. 1-2 akt administracyjnych), a czyn jest w wysokim stopniu szkodliwy. Kierując się jednak zasadą proporcjonalności oraz uwzględniając funkcję prewencyjną odpowiedzialności za delikt administracyjny, Sąd obniżył wysokość kary do 10.000 zł.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd Apelacyjny w (...) wskazał, że przedstawione zagadnienie prawne jest wynikiem rozbieżności w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zwłaszcza w kontekście wyroku z 20 marca 2018 r., III SK 14/17. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy stwierdził, że użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. sformułowanie „wynikające z koncesji” nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. Z kolei w wyroku z 6 października 2011 r., III SK 18/11 Sąd Najwyższy stwierdził, że skoro „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”.

Zdaniem pytającego Sądu Apelacyjnego, trudno bronić zapatrywania o zgodności poglądu, iż za obowiązek wynikający z koncesji uznać można jedynie taki, którego koncesja jest „autonomicznym źródłem” ze stanowiskiem, że koncesja nie może być „samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem” takiego obowiązku. W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd Najwyższy w wyroku z 20 marca 2018 r. odstąpił od wcześniej akceptowanej przez Sąd Najwyższy wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. W wyroku z dnia 20 marca 2018 r. wskazano, że postanowienie koncesji, w myśl którego „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami” jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., ponieważ: 1) zawiera wyraźnie sformułowany zakaz, 2) wskazany zakaz jest określony w treści decyzji o udzieleniu koncesji oraz 3) wskazany warunek koncesji stanowi 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, Dz.U. z 2018 r., poz. 427). Wprawdzie Sąd Najwyższy w wyroku Sądu Najwyższego z 20 marca 2018 r. podkreślił, że „wskazany warunek nakłada na przedsiębiorcę obowiązek niewprowadzania do obrotu paliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych wynikających z zawartych umów”, a „obowiązku o takiej treści nie wyraża żaden przepis prawa, w tym żaden przepis ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw”, lecz okoliczność ta nie zmienia faktu, że źródłem obowiązku naruszonego przez koncesjonariusza, w sprawie, na gruncie której Sąd Apelacyjny przedstawił Sądowi Najwyższemu analizowane pytanie (tak jak w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 20 marca 2018 r.) były normy abstrakcyjne i generalne, a nie koncesja. Odmiennie byłoby np. w sytuacji, gdyby koncesjonariusz nie wywiązał się z przyjętego na siebie w drodze

kontraktowej obowiązku dostarczania paliwa o jakości wyższej niż minimalny poziom określony normami o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, na przedstawione pytanie, należałoby zatem udzielić odpowiedzi negatywnej. Akceptacja poglądu odmiennego prowadziłaby do faktycznego pozbawienia przewidzianego w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. wymagania „wynikania z koncesji” znaczącej treści normatywnej. Prowadziłaby też do nieuzasadnionego zwiększenia znaczenia odpowiedzialności administracyjnej i poszerzenia swobody działalności organów publicznych za cenę ograniczenia gwarancji chroniących przedsiębiorców, którym postawiono zarzuty naruszenia „obowiązków wynikających z koncesji”.

26 czerwca 2019 r. Prezes URE wniósł o podjęcie uchwały, że dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., gdy określony przez Prezesa URE warunek koncesyjny nawiązuje do norm wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących, w niniejszej sprawie z przepisów rozporządzenia. W uzasadnieniu Prezes URE wyjaśnił, że rysujące się w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. zwiększyły się jeszcze po przedstawieniu przez Sąd Apelacyjny niniejszego pytania. Wynika to z analizy wyroków Sądu Najwyższego z 15 lutego 2019 r., I NSK 14/18 oraz 27 lutego 2019 r., I NSK 13/18 i I NSK 15/18.

Na rozprawie 9 lipca 2019 r. strony podtrzymały dotychczasowe wnioski i stanowiska.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W przedmiocie dopuszczalności pytania prawnego

Zgodnie z art. 1 ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825 ze zm.), realizującym normy ujęte w art. 175 ust. 1 i art. 183 Konstytucji, Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości przez zapewnienie - w ramach nadzoru judykacyjnego - zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych m.in. przez podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, w tym uchwał tzw. instancyjnych, podejmowanych toku konkretnej sprawy rozpoznawanej przez sąd powszechny (analogicznie m.in. w postanowieniach Sądu Najwyższego z: 28 marca 2019 r., III CZP 92/18 oraz 23 lutego 2018 r., III CZP 97/17). Usuwanie

wątpliwości jurydycznych oraz rozbieżności w orzecznictwie jest więc ważnym zadaniem Sądu Najwyższego.

Z art. 390 k.p.c. wynika, że wątpliwości jurydyczne ujawniające się przy rozpoznawaniu środka odwoławczego muszą być poważne, a ich wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy niezbędne do wydania orzeczenia przez sąd II instancji. Instytucja pytań prawnych nie służy rozwiązywaniu problemów teoretycznych, oderwanych od stanu faktycznego sprawy, które mogłyby okazać się przydatne do rozstrzygania innych spraw (analogicznie m.in. w postanowieniu Sądu Najwyższego z 7 grudnia 2018 r., III CZP 73/18 oraz w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 4 października 2002 r., III CZP 62/02). Sformułowane na podstawie art. 390 k.p.c. zagadnienie powinno 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 (analogicznie w postanowieniach Sądu Najwyższego z: 7 marca 2018 r., III SK 24/17; 28 maja 2015 r., III SK 5/15).

W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości pogląd, że dokonując oceny przedstawionego zagadnienia prawnego należy brać pod uwagę stan prawny i stan orzecznictwa na chwilę orzekania przez Sąd Najwyższy (art. 316 k.p.c.). Zmiana stanu prawnego lub zmiana wykładni prawa po sformułowaniu pytania prawnego mogą mieć istotny wpływ na ocenę jego dopuszczalności (analogicznie m.in. w postanowieniach Sądu Najwyższego z: 30 stycznia 2019 r., III CZP 70/18; 14 maja 2014 r., III CZP 105/13; 23 maja 2014 r., III CZP 11/14).

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że zagadnienie przedstawione do rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w (...) ma rzeczywisty, aktualny i poważny charakter, dotyczy wykładni jednego z istotnych przepisów decydujących o skuteczności norm prawa energetycznego (art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e.), a ujawnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego rozbieżności uzasadniają podjęcie uchwały.

2. W przedmiocie treści pytania prawnego

Szczegółowe uwagi dotyczące wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. poprzedzić należy kilkoma generalnym obserwacjami.

Przepisy prawa energetycznego gwarantują ochronę ważnych dóbr publicznych i prywatnych oraz publicznych i prywatnych praw podmiotowych. Ich przestrzeganie powinno być zabezpieczone przede wszystkim skutecznymi, proporcjonalnymi i odstrasżającymi sankcjami administracyjnymi. Kara pieniężna za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust 1 pkt 12 P.e.) jest taką sankcją administracyjną. Zabezpiecza obowiązek formalnie określony w decyzji koncesyjnej, przez co chroni ważny interes publiczny leżący u podstaw koncesjonowanej działalności energetycznej. Ma ona na celu skuteczne skłonienie koncesjodawcy do respektowania nakazów i zakazów formalnie określonych w decyzji koncesyjnej. Jej celem i funkcją nie jest z pewnością odpłata za naruszenie dóbr chronionych przez prawo karne, lecz przede wszystkim prewencja. Jak podkreślił trafnie Naczelny Sąd Administracyjny nawet sankcja w postaci cofnięcia koncesji za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji służy prewencji (wyrok NSA z 9 kwietnia 1998 r., II SA 133/98). Cofnięcie koncesji jest sankcją najbardziej surową w prawie energetycznym (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 lutego 2008 r., VI ACa 1023/07). Kara pieniężna za naruszenie obowiązku wynikającego z koncesji jest dochodzona na drodze postępowania administracyjnego, a nie postępowania karnego.

Kara pieniężna za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust 1 pkt 12 P.e.) jest stosowana na jednolitych zasadach wobec wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność koncesjonowaną niezależnie od formy, w jakiej ta działalność jest prowadzona, w tym spółek prawa handlowego. Odpowiedzialność karna z oczywistych względów nie może objąć osób prawnych, które odgrywają na rynku energetycznym najistotniejszą rolę. Jednolita i skuteczna ochrona ważnych dóbr publicznych oraz publicznych i prywatnych praw podmiotowych przez prawo energetyczne wymaga poszukiwania takiego kierunku wykładni, który zapewnia równe poszanowanie podmiotów prawa oraz równą ochronę dóbr publicznych i prywatnych gwarantowanych przez normy prawa energetycznego.

Regulacja tak newralgicznego rynku jak rynek energetyczny wymaga zagwarantowania skuteczności sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków spoczywających na podmiotach rynku energetycznego. Tylko realna skuteczność sankcji administracyjnej mierzona jej nieuchronnością i szybkością zastosowania a nie teoretyczną dolegliwością czy surowością realizuje adekwatnie konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów, np. jak w niniejszej sprawie, zapobiegania drastycznym naruszeniom standardów jakości dystrybuowanych paliw. Podkreślić przy tym należy, że sankcje administracyjne są mniej dolegliwe niż sankcje karne, co nie jest bez znaczenia z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Jak podkreśla się w nauce prawa represja karna w domenie prawa administracyjnego może w ogóle nie być adekwatna (M. Szydło, Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych, *Studia Prawnicze* 2003 nr 4, s. 135). Zarówno więc z powodów podmiotowych, jak i przedmiotowych represja karna zapewnia realnie niższy poziom ochrony dóbr chronionych przepisami prawa energetycznego niż sankcje administracyjne.

Wynika z tego, że wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. powinna uwzględniać cele prawa energetycznego, strukturę podmiotową rynku, a przede wszystkim wymogi konstytucyjne, na czele z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi - zasadą równości i zasadą proporcjonalności.

Ważnym punktem odniesienia do interpretacji art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. jest niewątpliwie konstytucyjna wolność działalności gospodarczej. Wolność działalności gospodarczej jest podstawą ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuły 20 i 22 Konstytucji RP umiejscowione zostały w rozdziale I Konstytucji RP - Rzeczpospolita. Wyrażają one normę o charakterze zasady ustrojowej a zarazem konstytucyjnego prawa podmiotowego chronionego skargą konstytucyjną. Jej podmiotem jest <<każdy>>, w szczególności osoby fizyczne (wyrok Sądu Najwyższego z 3 czerwca 2019 r., I NSNc 7/19; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02; wyrok z 14 czerwca 2004 r., SK 21/03; wyrok z 27 lipca 2004 r., SK 9/03; wyrok z 19 stycznia 2010 r., SK 35/08; wyrok z 27 lutego 2014 r., P 31/13). Przedmiotem konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej jest wyrażone w sposób wyraźny (*explicite*) - prawne mocne dozwoleństwo

podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, uwalniające każdego od przeszkody w postaci prawnego zakazu wykonywania tej działalności. W zakresie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej mieści się również wolność od nakazu jej podejmowania, wykonywania lub kontynuowania. Przekonuje o tym zwłaszcza systemowy i aksjologiczny kontekst art. 20 i 22 Konstytucji RP (analogicznie m.in. M. Szydło (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 607). W tej perspektywie widać, że w konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej (przepisy art. 20 i 22 Konstytucji RP) najsilniej uderzają decyzje o cofnięciu koncesji (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 lutego 2008 r., VI ACa 1023/07).

Przechodząc do uwag szczegółowych, należy zauważyć, że przyczyną wątpliwości jurydycznych dotyczących wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. stał się pogląd wypowiedziany w uzasadnieniu wyroku z 6 października 2011 r., III SK 18/11, zgodnie z którym podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, a zatem obowiązki wynikające z koncesji muszą mieć autonomiczny charakter względem przepisów prawa. Obowiązek, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji, nie wynika z koncesji. Wyjaśnić przy tym trzeba, że pogląd ten został sformułowany w specyficznym stanie faktycznym, w którym obowiązek koncesyjny został sformułowany w sposób całkowicie blankietowy i oderwany od przedmiotu koncesjonowanej przez Prezesa URE działalności, tj. jako obowiązek przestrzegania wszystkich przepisów prawa składających się na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej.

Do tego nurtu interpretacyjnego nawiązał Sąd Najwyższy w wyrokach z 27 lutego 2019 r.: I NSK 13/18 oraz I NSK 15/18, akcentując, że „Decyzja o udzieleniu koncesji jest tylko wówczas autonomicznym (niezależnym) źródłem obowiązku koncesjonariusza, gdy obowiązek o takiej treści lub zakresie, jak określony w koncesji, nie wynika z innych źródeł, w szczególności z obowiązujących przepisów”. Sąd Najwyższy podkreślił, że sformułowana wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. przesądza o zbędności odnoszenia się do zarzutu

naruszenia art. 37 ust. 1 pkt. 5 P.e. „Niezależnie bowiem od kwalifikacji obowiązku, określonego w pkt. 2.2.3 koncesji w świetle art. 37 ust. 1 pkt 5 P.e. jako szczególnego warunku wykonywania działalności objętej koncesją, decyzja wymierzająca powodowi karę jest wadliwa i podlega uchyleniu”.

Sąd Najwyższy stwierdza, że wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. powinna przede wszystkim uwzględniać wyniki wykładni logiczno-językowej. Logiczno-językowa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. wskazuje, 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 (art. 48 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). 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 zwerybalizowany w koncesji, to w sensie formalnym jest on obowiązkiem wynikającym z koncesji.

Wyniki wykładni logiczno-językowej art. 56 ust. 1 pkt 12 znajdują oparcie w wykładni systemowej. Na kluczowy z systemowego punktu widzenia kontekst wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. zwrócił trafnie uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 20 marca 2018 r., III SK 14/17. Nie ulega bowiem wątpliwości, że konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wymagają, aby decyzja koncesyjna formułowała tylko takie obowiązki, których źródłem jest ustawa. Zatem wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., zgodnie z którą koncesja może określać obowiązki niezależne od obowiązków, które można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, jest wykładnią niedopuszczalną. Wykładnia pozbawiająca przepis jakiegokolwiek zakresu zastosowania nie może być w demokratycznym państwie prawnym zaakceptowana (analogicznie m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., P 13/01). Wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., która zakłada, że nałożenie kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku nieprzestrzegania obowiązków koncesyjnych całkowicie odrębnych od źródeł powszechnie obowiązującego prawa mogłaby świadczyć o jego zasadniczej dysfunkcjonalności. Z jednej strony pozbawia bowiem organ koncesyjny kompetencji do nakładania proporcjonalnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie obowiązków koncesyjnych, których wymiar zgodnie z art. 56 ust. 6 P.e. wymaga uwzględniania stopnia winy, stopnia szkodliwości społecznej oraz innych okoliczności korzystnych dla przedsiębiorcy, z drugiej *de facto* przymusza organ koncesyjny do stosowania sankcji cofnięcia koncesji jako jedynej sankcji realnie zabezpieczającej wykonanie obowiązków ustawowych wynikających z koncesji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że instytucja prawna, która jest dysfunkcjonalna, istotnie nieefektywna albo pozornie realizująca swoje cele może być oceniona jako niezgodna z art. 2 Konstytucji (wyrok pełnego składu z 7 stycznia 2004 r., K 14/03; wyrok z 1 września 2006 r., SK 14/05).

Reglamentacja działalności gospodarczej, w tym w formie koncesji jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes publiczny i tylko w drodze ustawy

(art. 22 i art. 7 Konstytucji RP). Koncesjonowanie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej a wyjątki od zasady powinny być ujmowane restrykcyjnie. Dlatego nałożenie na przedsiębiorcę obowiązków wynikających z koncesji wymaga zawsze upoważnienia ustawowego. Powinno być ono sformułowane i interpretowane ściśle, aby możliwe było utrzymanie niezbędnego związku między treścią nakładanych na przedsiębiorcę obowiązków a treścią odpowiednich przepisów prawa (M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 239-242). Organ koncesyjny nie jest uprawniony do określania w koncesji takich warunków wykonywania działalności gospodarczej, które nie wynikają z przepisów prawa (wyrok Sądu Najwyższego z 20 marca 2018 r., III SK 14/17; C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 228; M. Kania, *Publiczne prawo gospodarcze*, R. Blicharz (red.), wyd. 2, Warszawa 2017, s. 109; J. Sommer (w:) *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 77; zob. też M. Ilnicki, J. Wolski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 127).

Uwzględniając treść art. 9, 90 i 91 Konstytucji RP, nie należy jednak a priori wykluczać implementowania w decyzjach koncesyjnych obowiązków, które można zrekonstruować z otwartego systemu źródeł prawa unijnego. Dlatego w uchwale Sąd Najwyższy posłużył się określeniem „także”, przyjmując, że obowiązki koncesyjne na pewno mogą być rekonstruowane z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Szczegółowa analiza w niniejszej uchwale źródeł unijnego prawa energetycznego i ich potencjalnych związków z dopuszczalną treścią obowiązków koncesyjnych, w oczywisty sposób wykraczałaby poza granice sprawy rozpoznawanej przez sąd pytający.

Praktyką organu regulacyjnego jest również zamieszczanie w decyzjach koncesyjnych zobowiązania koncesjonariuszy do przestrzegania obowiązku „niewprowadzania do obrotu paliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych wynikających z zawartych umów”. W świetle obowiązujących przepisów prawa wydaje się ona wątpliwa. Należy zauważyć, że umowy cywilnoprawne nakładają obowiązki na umawiające się strony, a ich nieprzestrzeganie rodzi skutki w sferze prawa cywilnego, nie może natomiast rodzić obowiązków ani kompetencji o charakterze publicznoprawnym. Wprowadzanie

takich obowiązków do decyzji koncesyjnych jest zbędne i bezprzedmiotowe. Ustawodawca zezwala bowiem na określanie w koncesji warunków wykonywania działalności koncesjonowanej z odwołaniem się do przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a nie w cywilnoprawnych umów, których stronami są także podmioty nie uczestniczące w postępowaniu koncesyjnym. Zgodnie z zasadą legalizmu, organ regulacyjny nie jest uprawniony do nakładania na koncesjonariusza obowiązków nie mających podstawy w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.

Wynika z tego, że koncesja nie może nie obejmować obowiązków rekonstruowanych z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących koncesjonowanej działalności. Pogląd ten nie budzi wątpliwości w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego (wyroki z: 19 listopada 2014 r., III SK 82/13; 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14; 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15; 21 kwietnia 2016 r., III SK 28/15; 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15; postanowienie z 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17). Także w wyroku z 6 października 2011 r., III SK 18/11 Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził, że obowiązkiem wynikającym z koncesji jest także obowiązek, który można zrekonstruować z przepisów prawa, choć powinien on konkretyzować wobec indywidualnego koncesjonariusza w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań, na czym wykonywanie działalności koncesjonowanej miałyby polegać. W wyroku z 15 lutego 2019 r., I NSK 14/18 Sąd Najwyższy wyjaśnił dodatkowo, że zakaz obrotu paliwami lub energią w zakresie wykraczającym poza granice wyznaczone koncesją uzasadnia nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. także wtedy, gdy przepisy prawa powszechnie obowiązującego penalizują taki obrót. Zdaniem Sądu Najwyższego wyrażonym w uzasadnieniu tego wyroku użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. sformułowanie „obowiązki wynikające z koncesji” nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza.

Ponadto, 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 już w wyroku NSA z 27 marca 1991 r., II SA 205/91). Art. 56 ust. 1 pkt 12 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.

Z przepisów tych wyprowadzić można wniosek, że skoro konstrukcyjnym założeniem ustawy - Prawo energetyczne jest uzależnienie treści decyzji koncesyjnej od przepisów prawa, to zakres wyrażenia „obowiązków wynikające z koncesji” nie może być ustalany w bezwzględnej opozycji do przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Argumenty systemowe wspierają więc wnioski o 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 wspierają także argumenty celowościowe. Podstawowym założeniem prawa energetycznego jest zapewnienie, aby normy prawa energetycznego 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.

Ponadto, celowościowa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. wymaga przede wszystkim 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.

Odmierna od przyjętej wykładni, akcentująca odrębny charakter obowiązków koncesyjnych od tych, które można także zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego - prowadziaby - jak słusznie zauważa Prezes URE - do zakwestionowania wieloletniej, przewidywalnej i korzystnej z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i interesów konsumentów praktyki organu regulacyjnego, ale także na przyszłość do poważnego osłabienia ochronnej funkcji regulatora i nadzoru państwa nad działalnością regulowaną.

Preambuła Konstytucji RP formułuje istotną zasadę ustrojową, zgodnie z którą instytucje państwa muszą działać sprawnie i rzetelnie. Sens zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych polega na obowiązku formułowania oraz interpretowania przepisów prawa określających pozycję, skład, kompetencje i zasady działania organu władzy publicznej w taki sposób, aby mógł on efektywnie wywiązać się ze wszystkich powierzonych mu przez ustawodawcę zadań (por. wyroki pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 7 stycznia 2004 r., K 14/03 i z 22 września 2006 r., U 4/06 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r., K 47/15). Nie ulega wątpliwości, że musi być ona uwzględniana także w ocenie organu regulacyjnego oraz w procesie wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e.

Sąd Najwyższy podziela pogląd wyrażony w wyroku 6 października 2011 r., III SK 18/11, zgodnie z którym wyrażenie „obowiązki wynikające z koncesji” muszą dotyczyć działalności koncesjonowanej. Przedmiotowy ich zakres określa generalnie art. 32 P.e. Koncesja nie może formułować obowiązków przestrzegania wszystkich przepisów prawa składających się na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ tak określone obowiązki wykraczałyby poza zakres działalności koncesjonowanej (tak też analogicznie: postanowienie Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17; wyrok Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2015 r., III SK 28/14 i analogicznie w wyrokach z: 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14; 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15 i z 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15). Konsekwentnie, nieprzestrzeganie przez koncesjonariusza obowiązków wykraczających poza właściwość prezesa URE nie mogłoby być przedmiotem legalnej kontroli. Organ koncesyjny powinien ustanawiać zatem w decyzji koncesyjnej tylko takie obowiązki, które są konieczne i adekwatne do osiągnięcia celów prawa energetycznego (por. wyrok NSA z 21 lutego 1995 r., II SA 2501/93). Obowiązki koncesyjne powinny być sformułowane w sposób czytelny dla adresata i precyzyjny, aby ich spełnienie bądź niespełnienie było możliwe do ustalenia, skontrolowania, a w razie potrzeby do wyegzekwowania (wyrok NSA z 22 czerwca 1989 r., SA/Ka 248/89, aprobusz S. Biernat, A. Wasilewski, Ustawa o działalności gospodarczej, Kraków 1997, s. 320). Przedmiotowe ograniczenie zakresu obowiązków wynikających z koncesji, których nieprzestrzeganie może uzasadniać nałożenie kary pieniężnej, znalazło wyraz w treści uchwały.

Ponadto, jak wynika z art. 37 ust. 1 P.e. ustawodawca wyróżnił warunki wykonywania działalności koncesjonowanej w art. 37 ust. 1 pkt 5 precyzując, że koncesja powinna określać warunki szczegółowe (*verba legis*: „szczegółne”). Artykuł 37 ust. 1 pkt 3 i 6 P.e. nie formułuje jednak tego ograniczenia, brakuje w nim słowa „szczegółne”. Ustawodawca poprzestał na określeniu kompetencji Prezesa URE za pomocą wyrażenia „warunki wykonywania działalności”.

W związku z tym wyrażany jest pogląd, że zarówno warunki wykonywania działalności koncesjonowanej, jak i szczególne warunki wykonywania działalności koncesjonowanej mogą być zawarte w treści koncesji - art. 37 ust. 1 pkt 3 i 5 P.e. Gdy chodzi o warunki wykonywania działalności, które ma obejmować koncesja,

to nie zostały one doprecyzowane (T. Długosz, System Prawa Administracyjnego, t. 8B, Publiczne prawo gospodarcze, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018 r., s. 228).

Jeżeli zatem art. 37 P.e. jest relewantny dla systemowej wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12, to powinien być brany pod uwagę w całości. Skoro *expressis verbis* pozostawia on Prezesowi URE uzasadnioną celami regulacji swobodę kształtowania zindywidualizowanych z natury rzeczy obowiązków koncesyjnych również w sposób ogólny, to nie można przyjmować, że kategorię warunkiem nałożenia kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji jest nieprzestrzeganie tylko niektórych obowiązków wynikających z koncesji, tych mianowicie, które zostały sformułowane szczegółowo („szczególnych”). Do organu regulacyjnego należy bowiem zasadniczo wybór techniki redagowania obowiązków koncesyjnych.

Przesłanki udzielenia koncesji energetycznej zawarte są zarówno w ustawie - Prawo energetyczne, jak i w ustawie ustrojowej - Prawo przedsiębiorców. Jeszcze na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej utrwalił się pogląd o obowiązku kumulatywnego stosowania obu ustaw, co prowadzi do wniosku, że sprawdzenie, czy podmiot spełnia warunki uzyskania koncesji powinno polegać na kumulatywnym zastosowaniu obu ustaw (analogicznie m.in. A. Walaszek-Pyziół, Energia i prawo, Warszawa 2002, s. 34-39; A. Szafranski, Zagadnienie blokowania inwestycji przez wymóg otrzymania koncesji wydawanych przez Prezesa URE (w:) Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym, red. M. Cherka, Warszawa 2010, s. 99-10).

Obowiązująca ustawa - Prawo przedsiębiorców z 6 marca 2018 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 646 ze zm.) nie posługuje się rozróżnieniem na szczególne i inne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, stanowi jednolicie o warunkach wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu (art. 37 ust. 3, 40 ust. 1) oraz warunkach udzielania koncesji (art. 38 i 39). Oznacza to, że także ta ustawa wyznaczająca aktualnie systemowy kontekst interpretacji nie daje wystarczających podstaw do uznania, że obowiązkami wynikającymi z koncesji są wyłącznie obowiązki szczególne („szczególne”).

Opowiedzenie się za poglądem, że nałożenie kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązków koncesyjnych jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy obowiązek ma charakter szczegółowy, budzi także pewne wątpliwości prakseologiczne. Kryterium to z istoty rzeczy ma charakter nieostry, generuje rozbieżności w orzecznictwie, a w konsekwencji i przede wszystkim może prowadzić do nierównego traktowania przedsiębiorców prowadzących porównywalną działalność. Zasada zaufania i pewności prawa nakazuje poszukiwanie takich kierunków wykładni, które zwiększają przewidywalność organów państwa i minimalizują nierówne traktowanie przedsiębiorców. Obowiązek wynikający z koncesji kreuje zawsze indywidualny stosunek prawny łączący koncesjonariusza z organem koncesyjnym. Niezależnie od zastosowanej techniki formułowania obowiązku koncesyjnego czy przedmiotowego zakresu obowiązków koncesyjnych, obowiązek wynikający z koncesji ma zawsze z formalnego punktu widzenia charakter konkretny i „szczególny”, nigdy zaś generalny. Obowiązki koncesyjne mają też, jak już podkreślono, inny zakres podmiotowy niż obowiązki abstrakcyjno-generalne sankcjonowane karnie, które *ex definitione* nie mogą obciążać osób prawnych. Okoliczności te silnie przemawiają za odrzuceniem redukcyjnej (teleologicznej i systemowej redukcji) wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e., zwłaszcza wobec opisanego już faktu informowania przedsiębiorców o obowiązkach koncesyjnych. Obowiązek informacyjny dotyczy wszelkich obowiązków, a nie tylko szczegółowych. Wykładnia odwołująca się do formalnego kryterium przy interpretacji wyrażenia „obowiązki wynikające z koncesji” realizuje to założenie.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy nie zdecydował się w treści uchwały na stwierdzenie, że „obowiązki wynikające z koncesji” to jedynie obowiązki skonkretyzowane szczegółowo w decyzji koncesyjnej, możliwe do zrekonstruowania z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Sąd Najwyższy przyjął bowiem, że kryterium formalne jest precyzyjne, oparte na podziale dychotomicznym, a przez to gwarancyjne.

Sąd Najwyższy nie dostrzega natomiast związku rozpatrywanej sprawy przez Sąd Apelacyjny w (...) z zagadnieniem zakazu podwójnego karania. Rozważenie zagadnienia *ne bis in idem* w niniejszej sprawie służyłoby rozwiązaniu problemu wyłącznie hipotetycznego i teoretycznego, ponieważ przedsiębiorca nie

został w inny sposób ukarany niż przez nałożenie kary pieniężnej przez Prezesa URE.

Jedynie na marginesie głównego nurtu rozważań, należy wskazać, że z konstytucyjnego punktu widzenia kumulacja sankcji administracyjnych oraz sankcji karnych jest zasadniczo dopuszczalna. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się uwagę na różnice w celach obu rodzaju sankcji - o ile celem sankcji karnej jest odpłata za popełniony czyn niedozwolony (funkcja represyjna), o tyle celem sankcji administracyjnej jest zapobieganie naruszeniom prawa (funkcja prewencyjna). Innymi słowy, istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów nałożonych na jednostki przez prawo administracyjne (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 15 stycznia 2007 r., P 19/06; 14 października 2009 r., Kp 4/09; 12 kwietnia 2011 r., P 90/08; 11 października 2016 r., K 24/15).

W orzecznictwie konstytucyjnym wyraźnie dopuszczano kumulację sankcji karnych i administracyjnych wtedy, gdy pełnią one odmienne funkcje, np. w przypadku uchylania się od opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przez nieujawnienie właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub niezłożenie deklaracji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., P 90/08), urządzenia gry hazardowej na automacie poza kasynem (wyrok pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2015 r., P 32/12), zatrzymania prawa jazdy przez starostę niezależnie od równoległego postępowania karnego (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 października 2016 r., K 24/15; por. też uchwała siedmiu sędziów NSA z 1 lipca 2019 r., I OPS 3/18).

W podobnym kierunku poszło orzecznictwo zagraniczne, w którym za zgodne z zasadą *ne bis in idem* uznano m.in. przepisy przewidujące dwie sankcje za przekroczenie limitu wydatków w kampanii wyborczej - wpłatę równowartości nadwyżki przez kandydata na rzecz Skarbu Państwa nakazywaną w trybie administracyjnym oraz grzywnę nakładaną w trybie sądowym (decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej nr 2019-783 QPC z 17 maja 2019 r.), a także kumulację sankcji za zaniżenie zobowiązania podatkowego w postaci obowiązku uiszczenia dodatkowego podatku w wysokości od 40% do 80% nieujawnionego przychodu

oraz kary grzywny bądź kary pozbawienia wolności (decyzja francuskiej Rady Konstytucyjnej nr 2016-546 QPC z 24 czerwca 2016 r.).

Także w orzecznictwie NSA nie budzi wątpliwości synchronizacja oraz kompleksowe stosowanie sankcji. W wyroku z 17 listopada 1998 r., II SA 1440/98, podkreślono, że organ administracyjny może cofnąć koncesję, uznając za udowodnione pewne fakty świadczące - jego zdaniem - o rażącym naruszeniu wymagań w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej niezależnie od prawno-karnej oceny tych faktów dokonanej w ramach orzekania o przestępstwie. Organ administracyjny może więc wykorzystać materiał dowodowy zebrany w postępowaniu karnym, nie czekając na wyrok sądu karnego w tej sprawie.

W orzecznictwie TSUE jeszcze silniej niż w orzecznictwie konstytucyjnym akcentowana jest zasadnicza dopuszczalność kumulacji sankcji administracyjnych i karnych. W wyroku Wielkiej Izby TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, Åkerberg Fransson stwierdzono, że art. 50 Karty Praw Podstawowych nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie łącznie sankcji o charakterze podatkowym i sankcji karnych za ten sam czyn polegający na niedopełnieniu obowiązków informacyjnych w dziedzinie podatku VAT. Państwom członkowskim przysługuje bowiem swoboda wyboru sankcji w celu zapewnienia poboru w pełnej wysokości dochodów z podatku VAT, a tym samym ochrony interesów finansowych Unii (zob. podobnie wyroki z: 21 września 1989 r. w sprawie 68/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 2965, pkt 24; 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-213/99 de Andrade, Rec. s. I-11083, pkt 19; 16 października 2003 r. w sprawie C-91/02 Hannl-Hofstetter, Rec. s. I-12077, pkt 17). Sankcje te mogą więc mieć postać sankcji administracyjnych, sankcji karnych lub obu tych rodzajów sankcji łącznie. Dopiero jeżeli sankcja podatkowa ma charakter karny w rozumieniu art. 50 Karty i jest ostateczna, zasada wyrażona w tym przepisie staje na przeszkodzie prowadzeniu przeciwko tej samej osobie kolejnego postępowania karnego. Oceny karnego charakteru sankcji podatkowych dokonuje się z uwzględnieniem trzech kryteriów. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim - sam charakter naruszenia, a trzecim - charakter i stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji (wyroki TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, Åkerberg Fransson oraz z 5 czerwca 2012 r., C-489/10, Bonda).

Ewentualne stwierdzenie niezgodności kumulacji sankcji karnych jest dopuszczalne, pod warunkiem że sankcje, które pozostaną w systemie, są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające (analogicznie m.in. wyrok TSUE z 26 lutego 2013 r., C-617/10, Åkerberg Fransson; wyrok TSUE z 10 lipca 1990 r., C-326/88, Hansen; wyrok TSUE z 30 września 2003 r., C-167/01 Inspire Art; wyrok TSUE z 15 stycznia 2004 r., C-230/01 Penycoed; wyrok TSUE z 3 maja 2005 r., C-387/02, C-391/02 i C-403/02, Berlusconi i in.).

Ponadto w wyroku z 20 marca 2018 r., C-524/15, Menci, TSUE wyjaśnił, że prawo UE, w tym art. 50 Karty Praw Podstawowych nie sprzeciwia się przepisom krajowym, na podstawie których można wszcząć postępowanie karne, podczas gdy na tę samą osobę za ten sam czyn nałożono już niepodlegającą zaskarżeniu sankcję administracyjną o charakterze karnym w rozumieniu tegoż art. 50, pod warunkiem że przepisy te: a) zmierzają do realizacji celu interesu ogólnego, który uzasadnia taką kumulację postępowań i sankcji, czyli zwalczanie przestępstw w dziedzinie VAT, a owe postępowania i sankcje powinny służyć celom dodatkowym; b) zawierają zasady zapewniające koordynację ograniczającą do tego, co ściśle niezbędne, dodatkowy ciężar ponoszony przez zainteresowane osoby w wyniku kumulacji postępowań, oraz c) przewidują zasady pozwalające zapewnić, że surowość wszystkich nałożonych sankcji zostaje ograniczona do tego, co jest ściśle niezbędne w stosunku do wagi danego przestępstwa.

W wyroku z 3 kwietnia 2019 r., C-617/17, PZU v. UOKiK, TSUE stwierdził, że zasada *ne bis in idem* nie sprzeciwia się temu, by w jednej i tej samej decyzji wymierzyć dwie grzywny - za naruszenie krajowego oraz wspólnotowego prawa konkurencji. Krajowy organ ochrony konkurencji powinien jednak upewnić się, że kary te - rozpatrywane łącznie - są proporcjonalne do charakteru naruszenia.

Podsumowując, sankcja określona w art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. ma charakter administracyjny i realizuje przede wszystkim funkcję prewencyjną, nie można jej więc przypisywać funkcji karnych. Sam fakt ustanawiania w przepisach odrębnych sankcji karnych dla zabezpieczenia wykonania obowiązków administracyjnych w żadnym razie nie wystarcza do uzasadnienia twierdzenia, że sankcja z art. 56 ust. 1 pkt 12 P.e. zmienia swój charakter. Zasada proporcjonalności nie wyklucza stosowania sankcji administracyjnych do zabezpieczenia przestrzegania

obowiązków koncesyjnych, także wtedy, gdy można je zrekonstruować z przepisów prawa powszechnie obowiązującego ustanawiających sankcje karne.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę o przedstawionej na wstępie treści.