



Sygn. akt I NSK 13/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący)
SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)
SSN Marek Siwek

w sprawie z powództwa R. S.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 27 lutego 2019 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 10 marca 2017 r., sygn. akt VI ACa [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz R. S. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 27 listopada 2014 r., znak: [...], na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U.

z 2018 r., poz. 755 ze zm. – dalej, jako: „p.e.”) w zw. z art. 104 k.p.a. stwierdził, że R. S., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą [...] H. [...] w S., naruszył warunek 2.2.3. udzielonej mu koncesji z dnia 15 października 2003 r., nr [...] ze zm. w ten sposób, że wprowadził do obrotu przez stację paliw, zlokalizowaną w S. przy ul. P., biopaliwo ciekłe [...], niespełniające wymagań jakościowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 98 ze zm. – dalej, jako: „rozporządzenie jakościowe”) oraz z tytułu tego naruszenia nałożył na R. S. karę pieniężną w wysokości 90.000 zł, co stanowiło 0,57% przychodów z działalności koncesjonowanej uzyskanych przez przedsiębiorcę w 2013 r.

Wyrokiem z dnia 15 września 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powód prowadzi działalność gospodarczą, polegającą na obrocie paliwami ciekłymi na podstawie koncesji udzielonej przez Prezesa URE decyzją z dnia 15 października 2003 r. i udzielonej ponownie decyzją z dnia 11 czerwca 2013 r. na okres od dnia 21 października 2013 r. do dnia 31 grudnia 2030 r.

W dniu 26 października 2010 r. inspektorzy [...] Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w K. przeprowadzili kontrolę jakości paliwa oferowanego przez powoda na stacji przy ul. P. [...] w S.. Badanie próbki biopaliwa pobranego na stacji paliw powoda w Instytucie Nafty i Gazu w K. wykazało, iż nie spełnia ono wymogów jakościowych dla biopaliw, określonych w rozporządzeniu jakościowym z uwagi na: (1) zniżenie temperatury zapłonu, wynoszącej poniżej 50°C (gdy powinna wynosić minimum 101°C, a przy zachowaniu tolerancji 92,2°C), (2) zawyżenie zawartości wody, wynoszące 702 mg/kg (gdy powinna wynosić maximum 500 mg/kg, a przy zachowaniu tolerancji 591 mg/kg). Producentem biopaliwa był [...] „O.” S.A., przedstawiający certyfikaty jakości dostarczanego towaru, a dostawcą O. [...] Sp. z o.o. z W.. Na stacji paliw powoda paliwo magazynowane było w zbiorniku o pojemności 10.813 dm³. Podczas pobierania do badania ilość paliwa w zbiorniku wynosiła 200 l.

W roku 2013 z prowadzonej działalności gospodarczej powód osiągnął przychód netto w wysokości 35.850.000 zł, a z działalności koncesjonowanej 15.667.378 zł.

Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości, iż ze względu na zaniżoną temperaturę zapłonu oraz zawyżoną zawartość wody, paliwo pobrane do kontroli ze stacji paliw, należącej do powoda, nie spełniało wymagań jakościowych dla paliw ciekłych, określonych w rozporządzeniu. Sąd pierwszej instancji podniósł, iż w działalności gospodarczej, polegającej na obrocie paliwami ciekłymi podstawowym obowiązkiem przedsiębiorcy jest sprzedaż paliw o jakości zgodnej z wymaganiami, określonymi w przepisach obowiązującego prawa. Na przedsiębiorcy spoczywa zatem odpowiedzialność za prawidłową jakość wprowadzanego do obrotu paliwa.

Odwołujący nie przedstawił żadnych dowodów, wskazujących na podejmowanie przez niego czynności, zmierzających do ustalenia jakości zakupionego i oferowanego konsumentom paliwa. Jak zaznaczył Sąd Okręgowy, powód nie przedstawił świadectwa jakości paliwa, z którego pochodziły próbki pobrane do badania laboratoryjnego w dniu 26 października 2010 r. W sytuacji zaś, gdy przedsiębiorca nie przedstawił nawet dokumentu, zawierającego informację o jakości paliwa znajdującego się z zbiornikach producenta, za nietrafne, zdaniem Sądu Okręgowego, należało uznać wywody powoda co do dochowania przez niego należytej staranności w prowadzeniu działalności koncesjonowanej. Sąd pierwszej instancji podkreślił przy tym, że wystawione przez producenta świadectwo jakości paliwa, nie jest wystawiane w dacie wydania towaru odbiorcy lub przewoźnikowi i stanowi wyłącznie informację o jakości paliwa, znajdującego się w bazie paliw wytwórcy, a nie jakości paliwa, dostarczonego do stacji paliw powoda, a tym bardziej jakości paliwa, sprzedawanego odbiorcom końcowym. Dokument ten nie mógł tym samym, w przekonaniu Sądu pierwszej instancji, stanowić dowodu, że jakość dostarczonego powodowi paliwa była prawidłowa. Według Sądu Okręgowego, brak było więc podstaw do uznania, że powód podejmował skuteczne działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym w celu wykluczenia możliwości wprowadzenia do obrotu paliwa niespełniającego wymagań jakościowych. Ponadto, Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że w przypadku, gdy przedsiębiorca wyrazi zgodę na przelanie paliwa do zbiornika na stacji paliw,

przyjmuje na siebie pełną odpowiedzialność za jakość tego paliwa.

Odnosząc się z kolei do wyводу powoda, sprowadzającego się do twierdzenia, że ze względu na dużą higroskopijność biopaliwa i jego niski poziom w zbiorniku, brak było podstaw do przypisania powodowi winy z tytułu niezgodnej z normą zawartości wody w paliwie, Sąd Okręgowy zważył, że paliwo do badania zostało pobrane z dystrybutora. Powód zaś, mimo świadomości, że może ono nie spełniać wymagań jakościowych, dopuścił je jednak do sprzedaży. O dopuszczeniu zaś paliwa do sprzedaży świadczy przedstawione przez powoda zestawienie sprzedaży paliwa, z którego wynika, że powód sprzedawał biopaliwo z ostatniej dostawy również w dniu 27 października 2010 r., kiedy ilość paliwa w zbiorniku wynosiła 200 litrów. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, działania powoda nie mogła przy tym usprawiedliwiać okoliczność, że przedsiębiorca podjął decyzję o zaprzestaniu sprzedaży biopaliwa i badanie dotyczyło jego ostatniej partii. W kontekście powyższego Sąd Okręgowy podzielił argumentację Prezesa URE, że przedsiębiorca wprowadzając do obrotu paliwo o jakości niezgodnej z parametrami, określonymi w obowiązujących przepisach, naruszył warunek 2.2.3. udzielonej mu koncesji.

Tym samym, według Sądu pierwszej instancji, istniały podstawy do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. pkt 12 p.e. Sąd pierwszej instancji wskazał jednocześnie, iż stosownie do treści art. 56 ust. 6 p.e., Prezes URE przy określaniu wysokości nałożonej decyzją kary pieniężnej w sposób prawidłowy uwzględnił wszystkie okoliczności, mające wpływ na wymiar kary. Odnośnie stopnia szkodliwości czynu Sąd Okręgowy miał przy tym na uwadze, że niezgodność jakości paliwa z normą dotyczyła dwóch parametrów, przy czym w obu przypadkach poziom przekroczenia dopuszczalnych wartości, nawet przy uwzględnieniu tolerancji, był znaczny. W tym stanie rzeczy, zdaniem Sądu pierwszej instancji, Prezes URE zasadnie przyjął, iż stopień szkodliwości stwierdzonego naruszenia warunków koncesji oraz stopień zawinienia powoda był duży. Sąd Okręgowy zwrócił jednocześnie uwagę, że Prezes URE ocenia wyłącznie obiektywne okoliczności związane z wypełnianiem przez przedsiębiorców obowiązków koncesyjnych. Celem postępowania jest jedynie ocena, czy spełnione zostały określone ustawowo wymagania dotyczące prowadzenia działalności

koncesjonowanej w danym zakresie. Bez znaczenia zatem pozostaje fakt, czy w rzeczywistości naruszenie warunków koncesji przez przedsiębiorcę przyczyniło się do faktycznego powstania jakiegokolwiek szkody.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w złożonym odwołaniu powód nie wykazał, iż prowadząc działalność gospodarczą, dołożył należytej staranności na poziomie wymaganym od podmiotu prowadzącego profesjonalną działalność koncesjonowaną, przy uwzględnieniu szczególnego charakteru tej działalności, wynikającego z art. 355 § 2 k.c. W szczególności – jak zaznaczył Sąd Okręgowy – powód nie podjął we właściwym czasie stosownych działań, które zapobiegłyby wprowadzeniu do obrotu paliwa o jakości nieodpowiadającej normom, określonym w rozporządzeniu jakościowym.

Przy określaniu wysokości nałożonej decyzją kary pieniężnej Prezes URE prawidłowo również, według Sądu pierwszej instancji, uwzględnił fakt, że przedsiębiorca nie był dotychczas karany za naruszenie warunków koncesji. Sąd Okręgowy miał też na uwadze, że oceny możliwości finansowych powoda dokonano na podstawie przedłożonej przez przedsiębiorcę informacji o poziomie przychodu netto w 2013 r., który wyniósł 38.850.000 zł, w tym przychodu z działalności koncesjonowanej w wysokości 15.667.378 zł. W kontekście powyższego Sąd Okręgowy stwierdził, że w tym przypadku nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości odpowiadającej 0,57% jego przychodu, osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji, było słuszne.

Sąd Okręgowy podzielił przy tym stanowisko pozwanego, iż nie wystąpiły przesłanki do zastosowania art. 56 ust. 6a p.e., bowiem stopień szkodliwości czynu powoda nie był znikomy. Niezgodność jakości paliwa z normą była znaczna; dotyczyła dwóch parametrów. Sąd Okręgowy miał jednocześnie na uwadze, że powód w odwołaniu wywodził, iż przyczyną złej jakości paliwa mogło być przewożenie go w cysternie, w której uprzednio przewożony był olej napędowy lub benzyna. Powód nie podjął jednak przy odbiorze biopaliwa działań zmierzających do ustalenia jego zgodności z normą. Tym samym, nie można było w takiej sytuacji, zdaniem Sądu pierwszej instancji, wykluczyć, że jakość całej dostawy ponad 5.000 dm³ paliwa była nieprawidłowa. Skoro zaś powód prowadził sprzedaż tego paliwa przez niemal cały październik 2010 r., to stopień szkodliwości czynu nie

mógł być uznany za znikomy.

Sąd pierwszej instancji zważył, iż zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa nie można ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa URE tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami, powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Przy założeniu, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to i tak nie mogły one być przedmiotem postępowania sądowego, mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, skoro sąd zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym.

Wyrokiem z dnia 10 marca 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...] na skutek apelacji powoda zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że w punkcie pierwszym uchylił w całości zaskarżoną decyzję Prezesa URE, a w punkcie drugim zasądził od Prezesa URE na rzecz R. S. kwotę 477 zł tytułem zwrotu kosztów procesu oraz orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd drugiej instancji wskazał, że Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny, a jego ustalenia Sąd Apelacyjny przyjął za własne. Sąd Apelacyjny wskazał, 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 dnia 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 jakimukolwiek 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, podzielając 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.”.

Opierając się na przedstawionej w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że nie można uznać, iż w niniejszej sprawie wprowadzenie do obrotu biopaliwa ciekłego [...], niespełniającego wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu jakościowym, stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z koncesji, które stanowić może podstawę do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Sąd drugiej instancji zauważył, że zakaz, który naruszył powód, w okresie relewantnym dla niniejszej sprawy, miał źródło w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. Nr 169, poz. 1200 oraz z 2008 r. Nr 157, poz. 976 – dalej, jako: „u.s.m.k.j.p.”) oraz rozporządzeniu jakościowym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, hipotetyczne nieistnienie warunku 2.2.3. koncesji nie uniemożliwiłoby postawienia powodowi zasadnego zarzutu, że jego działanie, za które Prezes URE nałożył na niego karę,

stanowiło naruszenie wskazanej normy ustawowej. Warunek 2.2.3. koncesji nie konkretyzuje więc obowiązku spoczywającego na powodzie i nie wpływa w żaden sposób na jego treść. Sąd drugiej instancji, podzielił pogląd Sądu Apelacyjnego w Warszawie wyrażony w wyroku z 27 stycznia 2017 r., sygn. akt VI ACa 1951/15, iż „niezależnie do tego, czy w decyzji koncesyjnej zostanie zawarte postanowienie o treści analogicznej do warunku (koncesji), koncesjonariuszowi i tak nie wolno byłoby czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami (...). W takiej sytuacji nie można uznać, aby postanowienie koncesji, które było podstawą nałożenia kary pieniężnej na powoda, stanowiło samodzielną podstawę obowiązku koncesjonariusza, a było jedynie powtórzeniem przepisu ustawy w tym przedmiocie.”.

Sąd Apelacyjny zwrócił przy tym uwagę, że sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie jest zasadniczo odmienna od okoliczności, w których Prezes URE wydał decyzję analizowaną przez Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z dnia 19 listopada 2014 r. W zaskarżonej decyzji Prezes URE uznał za naruszenie warunków wynikających z koncesji zachowania sprzeczne z normami o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, a we wskazanym orzeczeniu Sąd Najwyższy zaaprobował nałożenie kary na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. za dopuszczenie się przez przedsiębiorcę zachowań, które z normami o takim charakterze były zgodne. Element ten ma zasadnicze znaczenie dla oceny tego, czy dane zachowanie można uznać za naruszenie obowiązków wynikających z koncesji w rozumieniu wskazanego unormowania. Sąd Apelacyjny uznał zatem, że w niniejszej sprawie nie było podstaw do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., co przesądzało o konieczności zmiany zaskarżonego wyroku w całości i uchyleniu zaskarżonej decyzji.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając go w całości i wnosząc o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania. Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia 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 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej Powodowi decyzją Prezesa URE z dnia 15 października 2003 r. Nr [...] ze zm.) w ten sposób, iż uczynił przedmiotem obrotu biopaliwo ciekłe [...] niespełniające wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu;

2) art. 56 ust. 2 p.e., poprzez 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 jego wykładnię, tj. uznanie, że warunek 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi decyzją Prezesa URE z dnia 15 października 2003 r. Nr [...] ze zm. 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 2.2.3. 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 kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

1. Nie jest zasadny, sformułowany w ramach pierwszej podstawy skargi kasacyjnej, zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Zgodnie z tym przepisem karze pieniężnej podlega, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Wykładnię pojęcia „obowiązek wynikający z koncesji” należy uznać za utrwaloną w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

W wyroku z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11 Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. 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 przecież 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. Wskazana wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. znajduje dodatkowe potwierdzenie w wykładni systemowej i funkcjonalnej tego przepisu (zob. też wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 listopada 2014 r., III SK 82/13, z dnia 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14, z dnia 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15, z dnia 21 kwietnia 2016 r., III SK 28/15, z dnia 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15 oraz postanowienie z dnia 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17).

Spór w niniejszej sprawie dotyczy natomiast możliwości zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. do określonego obowiązku sformułowanego w koncesji udzielonej powodowi. Mianowicie zgodnie z pkt 2.2.3 udzielonej powodowi koncesji z dnia 15 października 2003 r. „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów”. Tak ujęty obowiązek, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie wynika z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., ponieważ wprowadzenie do obrotu przez powoda paliw, „których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami” stanowiłoby naruszenie przepisów u.s.m.k.j.p. oraz rozporządzenia jakościowego. Według Sądu Apelacyjnego,

hipotetyczne nieistnienie warunku 2.2.3 koncesji nie zmieniałoby sytuacji prawnej powoda.

Sąd Najwyższy wypowiedział się już co do możliwości zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. do naruszenia tak sformułowanego obowiązku koncesyjnego. W wyroku z dnia 20 marca 2018 r., III SK 14/17, który zapadł na tle niemalże identycznego obowiązku, jak w niniejszej sprawie („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”), przyjął bowiem, że takie postanowienie kreuje obowiązek wynikający z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Jest tak, dlatego że „... po pierwsze – zawiera wyraźnie sformułowany zakaz, a zatem obowiązek, nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych o parametrach jakościowych niezgodnych z parametrami wynikającymi z umów zawartych przez koncesjonariusza i z norm określonych obowiązującymi przepisami, po drugie – wskazany zakaz (obowiązek) jest określony w treści decyzji o udzieleniu koncesji, po trzecie – 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 u.s.m.k.j.p.). Decyzja koncesyjna konkretyzuje 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. Ponadto, wskazany warunek nakłada na przedsiębiorcę obowiązek niewprowadzania do obrotu paliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych wynikających z zawartych umów. (...) obowiązku o takiej treści nie wyraża żaden przepis prawa ...”. W konsekwencji, „istota tego warunku sprowadza się (...) do obowiązku nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, które nie spełniają wymagań (parametrów jakościowych)

określonych w przepisach prawa i zawartych umowach. Koncesja zawierająca taki warunek jest przy tym bezpośrednim źródłem tego obowiązku prawnego”.

Sąd Najwyższy w niniejszym składzie tego stanowiska nie podziela. Analiza dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że dla przyjęcia, iż koncesja nakłada na koncesjonariusza obowiązek, którego naruszenie uzasadnia nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt. 12 p.e. muszą zostać spełnione łącznie dwa warunki. Decyzja o udzieleniu koncesji musi po pierwsze, być autonomicznym źródłem obowiązku koncesjonariusza, a po drugie, konkretyzować wykonywanie działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11).

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. W tym kontekście Sąd Najwyższy zauważa, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.m.k.j.p. paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach, w tym ciągnikach rolniczych, maszynach nieporuszających się po drogach, a także rekreacyjnych jednostkach pływających. Stosownie art. 3 ust. 2 u.s.m.k.j.p. minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzeń, wymagania jakościowe dla: 1) paliw ciekłych, biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie; 2) biopaliw ciekłych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w stosowaniu biopaliw ciekłych. Na tej podstawie Minister Gospodarki w dniu 22 stycznia 2009 r. wydał rozporządzenie jakościowe.

Z kolei art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.m.k.j.p. zabrania transportowania, magazynowania, wprowadzania do obrotu oraz gromadzenia w stacjach zakładowych biopaliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych określonych m.in. w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 2

u.s.m.k.j.p. Dlatego, kto wytwarza, transportuje, magazynuje lub wprowadza do obrotu paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz ziemny (LNG) lub lekki olej opałowy niespełniające wymagań jakościowych określonych w ustawie, podlega grzywnie od 50.000 zł do 500.000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat 3 (art. 31 ust. 1 u.s.m.k.j.p.).

Zatem przepisy u.s.m.k.j.p. oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze: (1) określają precyzyjnie wymagania jakościowe, jakie muszą być spełniane przez wprowadzane do obrotu paliwa ciekłe, w tym biopaliwa (art. 3 u.s.m.k.j.p. i rozporządzenie jakościowe), (2) zakazują wprowadzania do obrotu biopaliw ciekłych niespełniających tak ustalonych wymagań jakościowych (art. 7 ust. 1 pkt 2 u.s.m.k.j.p.), (3) penalizują zachowanie polegające na wprowadzaniu do obrotu biopaliw niespełniających wymagań jakościowych (art. 31 u.s.m.k.j.p.). Inaczej rzecz ujmując, przepisy te kreują zakaz wprowadzania do obrotu paliw ciekłych, w tym biopaliw, niespełniających wymagań jakościowych określonych w u.s.m.k.j.p. i rozporządzeniu jakościowym. Nie ulega wątpliwości, że adresatem tak ujętego obowiązku jest też powód.

Na tym tle nie sposób przyjąć, że decyzja koncesyjna stanowi dla powoda autonomiczne źródło obowiązku w postaci zakazu wprowadzania do obrotu paliw ciekłych, „których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami”. Ten obowiązek nakładają na powoda przepisy u.s.m.k.j.p., a treść koncesji nie modyfikuje ani treści, ani zakresu tego obowiązku. Zakaz wprowadzania do obrotu paliw nienależytej jakości nie wypływa więc z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej.

Natomiast, zdaniem Sądu Najwyższego, o konkretyzacji obowiązku w decyzji koncesyjnej można mówić jedynie wówczas, gdy zrekonstruowanie treści lub zakresu tego obowiązku nie jest możliwe bez odwołania się do treści koncesji. Jeżeli treść i zakres obowiązków spoczywających na koncesjonariuszu można ustalić w oderwaniu od decyzji koncesyjnej, to brak jest podstaw do uznania, że decyzja ta konkretyzuje (precyzuje) obowiązki wynikające z przepisów prawa. Wobec tego nie można 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.

Nie można się zgodzić z tezą, że nałożenie na powoda w pkt 2.2.3 decyzji koncesyjnej obowiązku polegającego na zakazie wprowadzania do „obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów”, konkretyzuje ten obowiązek koncesjonariusza od strony podmiotowej i przedmiotowej.

Po pierwsze, adresatem obowiązku określonego w art. 3 ust. 1 u.s.m.k.j.p. jest każdy przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, transportowania, magazynowania lub wprowadzania do obrotu paliw (art. 2 ust. 1 pkt 1 ppkt a u.s.m.k.j.p.), w tym powód. Nie dochodzi do konkretyzacji obowiązku od strony podmiotowej, jeżeli podmiot, będący adresatem obowiązku w świetle przepisów prawa zostaje dodatkowo wskazany jako adresat tego obowiązku w decyzji koncesyjnej. Nie powoduje to przecież jakiegokolwiek zmiany statusu koncesjonariusza, ale stanowi jedynie swoiste „potwierdzenie” (zbędne), że jest on adresatem tego obowiązku.

Po drugie, skonkretyzowanie obowiązku od strony przedmiotowej polega na przekształceniu abstrakcyjnego obowiązku przewidzianego w normie prawnej w obowiązek konkretnego zachowania. W tym celu konieczne jest wskazanie dodatkowych cech doprecyzowujących takie zachowanie np. co do rodzaju, sposobu, częstotliwości zachowania, czasu, miejsca itp. W konsekwencji, skonkretyzowany od strony przedmiotowej obowiązek zawiera się w zakresie wyznaczonym przez jego abstrakcyjne określenie, ale tego zakresu nie wyczerpuje. Takich elementów w decyzji o udzieleniu koncesji jednak brakuje. Powtarza ona jedynie abstrakcyjny nakaz „niewprowadzania do obrotu paliw nienależytej jakości” w żaden sposób go nie precyzując.

Po trzecie, celnie wskazuje Sąd Apelacyjny, że sytuacja prawna powoda na płaszczyźnie obowiązku niewprowadzania do obrotu paliw nienależytej jakości nie zmieniłaby się, gdyby hipotetycznie koncesja nie zawierała pkt. 2.2.3. Dowodzi to jednoznacznie, że decyzja koncesyjna nie konkretyzuje, ani nie precyzuje

obowiązków spoczywających na skarżącym z mocy przepisów u.s.m.k.j.p. oraz rozporządzenia jakościowego.

Na tym tle bez znaczenia pozostaje wprowadzenie w pkt. 2.2.3. obowiązku polegającego na zakazie wprowadzania do obrotu paliw, których „parametry jakościowe są niezgodne z parametrami (...) wynikającymi z zawartych umów”.

Po pierwsze, nie przesądzając o dopuszczalności nałożenia takiego obowiązku na koncesjonariusza, Sąd Najwyższy podkreśla, że Prezes URE nie zarzucił powodowi wprowadzania do obrotu paliw, których jakość nie odpowiadała zobowiązaniom umownym. Zatem decyzja, będąca przedmiotem postępowania, nie dotyczy tej sytuacji.

Po drugie, jedynie w takim zakresie, w jakim decyzja o udzieleniu koncesji zakazuje powodowi wprowadzania do obrotu paliw niezgodnych z zawartymi umowami i tylko w takim zakresie, w jakim oznaczałoby to zakaz wprowadzania do obrotu paliw spełniających wymagania przepisów u.s.m.k.j.p. i rozporządzenia jakościowego – można by mówić o obowiązku wynikającym z koncesji.

Ponieważ przedmiotem postępowania nie jest zarzut wprowadzania do obrotu paliw o jakości nieodpowiadającej zobowiązaniom umownym, kwestia ta uchyla się spod oceny Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy zwraca nadto uwagę, że ustawodawca zdecydował o rodzaju odpowiedzialności za naruszenie przepisów u.s.m.k.j.p. i rozporządzenia jakościowego, przyjmując na tej płaszczyźnie model odpowiedzialności karnej (art. 31 u.s.m.k.j.p.). Oznacza to, że przedsiębiorca wprowadzający do obrotu paliwa nienależytej jakości korzysta z gwarancji typowych dla prawa karnego, jak chociażby oparcie odpowiedzialności na zasadzie winy (art. 1 § 3 k.k.), czy domniemanie niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP, art. 5 k.p.k.). Natomiast, przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. odpowiedzialność za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji ma charakter obiektywny – niezależny od winy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego: z dnia 19 grudnia 2008 r., III SK 10/08, z dnia 30 września 2011 r., III SK 10/11).

Przyjęcie forsowanej przez Prezesa URE tezy o dopuszczalności nakładania kar za naruszenie obowiązków o treści takiej jak w pkt. 2.2.3. koncesji udzielonej powodowi, miałyby bardzo istotne skutki. Po pierwsze, dublowałoby

odpowiedzialność przewidzianą w art. 31 u.s.m.k.j.p., co oznaczałoby, że przedsiębiorca ponosiłby za to samo zachowanie (wprowadzenie do obrotu paliwa nienależytej jakości) odpowiedzialność zarówno karną, jak i administracyjną. Po drugie, w istocie przenosiłoby tą odpowiedzialność – wbrew decyzji ustawodawcy – z płaszczyzny prawa karnego na płaszczyznę administracyjnoprawną. Oczywiście jest przecież, że nałożenie na przedsiębiorcę odpowiedzialności na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. wymaga w zasadzie jedynie stwierdzenia określonego skutku, a przypisanie odpowiedzialności za przestępstwo z art. 31 ust. 1 u.s.m.k.j.p. przede wszystkim udowodnienia winy. Naturalne jest więc, że organy Państwa są skłonne do korzystania z narzędzi prawnych ułatwiających wymierzanie sankcji przedsiębiorcom dopuszczającym się wprowadzenia do obrotu paliwa nienależytej jakości.

Zdaniem Sądu Najwyższego, tego rodzaju argument, do którego odwołuje się Prezes URE (wskazując na skuteczność przyjętego modelu karania przedsiębiorców z punktu widzenia interesu konsumentów i na płaszczyźnie prewencji generalnej), sprowadzający się do swobodnego „ułatwienia” sytuacji organów Państwa, kosztem gwarancji procesowych przedsiębiorców – nie może zostać zaakceptowany w demokratycznym państwie prawnym.

Konkludując, według Sądu Najwyższego w niniejszym składzie, wprowadzenie przez przedsiębiorcę do obrotu biopaliwa, które nie odpowiada wymogom jakościowym określonym w przepisach u.s.m.k.j.p. oraz rozporządzenia jakościowego nie stanowi w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. nieprzestrzegania obowiązku wynikającego z koncesji, nawet, jeżeli w decyzji o udzieleniu koncesji Prezes URE nałożył na koncesjonariusza zakaz wprowadzania do „obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów”. W konsekwencji, w razie wprowadzenia przez przedsiębiorcę do obrotu paliwa nienależytej jakości nie ma podstaw do nałożenia na takiego przedsiębiorcę kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

2. Całkowicie chybiony jest zarzut sformułowany w ramach drugiej podstawy skargi. Wskazany przez skarżącego przepis art. 56 ust. 2 p.e. określa jedynie organ, który jest kompetentny do wymierzenia kary. Przepis ten mógłby zostać

naruszony jedynie wówczas, gdyby karę, o której mowa w art. 56 ust. 1 p.e. wymierzył organ inny niż Prezes URE, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

3. Wobec przyjęcia, że nie ma podstaw do wymierzenia powodowi kary na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. zbędne jest odnoszenie 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 zwraca jednak uwagę, że zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 5 lit. a p.e. koncesja powinna określać m.in. szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców, w zakresie zapewnienia zdolności do dostarczania paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu wymagań jakościowych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1-4, 7 i 8 p.e. Oznacza to, że Prezes URE wydając decyzję o udzieleniu koncesji ma obowiązek, biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące konkretnego koncesjonariusza, wypełnić te abstrakcyjne dyrektywy konkretną treścią obowiązków, nie ograniczających się do powtórzenia powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

4. Sądowi Najwyższemu z urzędu znany jest fakt, że Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. akt VII AGa 1405/18 na podstawie art. 193 Konstytucji RP w zw. z art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 2072 ze zm.) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne o następującej treści: „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.?”.

Według Sądu Najwyższego, z uwagi na wyrażony w niniejszej sprawie pogląd co do wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., niezasadne jest jednak oczekiwanie na udzielenie przez Trybunał Konstytucyjny odpowiedzi na to pytanie prawne,

ponieważ udzielona odpowiedź nie mogłaby mieć wpływu na wynik rozpoznania skargi kasacyjnej pozwanego.

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. oddalił skargę kasacyjną i na podstawie art. 108 § 1 zd. 1 w zw. z art. art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804 ze zm.) zasądził od Prezesa UOKiK na rzecz powoda kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.