



Sygn. akt I NSK 14/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Adam Redzik

w sprawie z powództwa R. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w S.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 15 lutego 2019 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt VI ACa (...),

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

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 1 grudnia 2014 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,
na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 2 w związku z art. 56 ust. 3 i 6 ustawy
z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz.
1059 ze zm., zwanej dalej „ustawą Prawo energetyczne” lub „ustawą” lub „Pe”), po

przeprowadzeniu z urzędu postępowania administracyjnego: (1) orzekł, że przedsiębiorca R. spółka z o.o. z siedzibą w S. nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 17 listopada 2010 r. (następnie zmienioną), w ten sposób, że w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 15 maja 2013 r. dokonywał sprzedaży olejów napędowych i benzyn silnikowych innych niż benzyny lotnicze przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w S. przy ul. G., wbrew obowiązującemu wówczas warunkowi 1 ww. koncesji, gdzie zakres rodzajów paliw podlegających obrotowi ograniczony został do obrotu gazem płynnym przy wykorzystaniu stacji auto-gazu, oraz nie zawiadomił Prezesa Urzędu o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją, w tym rozszerzeniu zakresu tej działalności, do czego zobowiązywał go warunek 2.4.1. ww. koncesji; (2) za powyższe działania nałożył na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 100.000 zł.

W odwołaniu R. spółka z o.o. z siedzibą w S. zaskarżyła decyzję w całości i wniosła o jej uchylenie, ewentualnie zmianę poprzez odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej lub jej obniżenie. Zaskarżonej decyzji powód zarzucił naruszenie: art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne poprzez nałożenie kary pieniężnej za działania nie stanowiące naruszenia obowiązków wynikających z koncesji, albowiem prowadzenie działalności nie objętej przedmiotem posiadanej koncesji nie stanowi naruszenia obowiązków z niej wynikających; art. 105 § 1 k.p.a. poprzez zaniechanie umorzenia postępowania; art. 7, 8 i 11 k.p.a. w związku z art. 77 § 1 k.p.a. poprzez zaniechanie wyczerpującego rozpatrzenia materiału dowodowego, wobec pominięcia stanowiska powoda zawartego w piśmie z dnia 7 lipca 2014 r.; ewentualnie art. 56 ust. 6a Pe poprzez zaniechanie odstąpienia od wymierzenia powodowi kary pieniężnej wobec znikomego stopnia stwierdzonego naruszenia; ewentualnie art. 56 ust. 6 Pe poprzez niedostateczne uwzględnienie przy wymiarze kary: stopnia społecznej szkodliwości czynu, stopnia zawinienia i dotychczasowego zachowania Spółki, a także jej możliwości finansowych.

Wyrokiem z dnia 23 lipca 2015 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie. Sąd pierwszej instancji ustalił, że decyzją z dnia 17 listopada 2010 r. (następnie zmienioną) Prezes Urzędu Regulacji

Energetyki udzielił R. spółce z o.o. z siedzibą w S. koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 25 listopada 2010 r. do dnia 25 listopada 2020 r. W punkcie 1 koncesji zakres i przedmiot objętej nią działalności został określony jako „działalność gospodarcza w zakresie obrotu gazem płynnym przy wykorzystaniu stacji auto-gazu”. Natomiast warunek 2.4.1. koncesji przewidywał, że „Koncesjonariusz jest obowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w tym w szczególności: nazwy, siedziby, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania”. W dniu 1 sierpnia 2012 r. R. spółka z o.o. przyjęła w dzierżawę nieruchomość położoną w S. przy ul. G., wraz ze stacją paliw, i od tego czasu prowadziła tam sprzedaż olejów napędowych i benzyn silnikowych innych niż benzyny lotnicze. Decyzją z dnia 16 maja 2013 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zmienił udzieloną R. spółce z o.o. koncesję, w ten sposób, że przedmiot objętej nią działalności został określony jako „działalność gospodarcza polegająca na obrocie benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze i olejami napędowymi przy wykorzystaniu stacji paliw, naczepy cysterny oraz infrastruktury technicznej innych przedsiębiorców”.

Pismem z dnia 19 marca 2014 r. organ regulacyjny zawiadomił powoda o wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej w związku z naruszeniem warunku 2.4.1. koncesji oraz naruszeniem obowiązków określonych w punkcie 1 tej koncesji. W piśmie z dnia 21 maja 2014 r. powód wyjaśnił, że powyższe naruszenie było wynikiem przeoczenia. W 2013 r. powód uzyskał z działalności gospodarczej ogółem przychód w wysokości 262.964.097,39 zł, ponosząc stratę w wysokości 878.113,95 zł. Natomiast jego przychód z działalności koncesjonowanej wyniósł 259.978.085 zł.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie. Wskazał, że zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Z punktu 1 pierwotnie udzielonej powodowi koncesji wynika, że miał on prowadzić działalność gospodarczą w zakresie jedynie obrotu gazem płynnym przy wykorzystaniu stacji auto-gazu. Natomiast w warunku 2.4.1.

został on zobowiązany do zawiadomienia Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją, m.in. o rozszerzeniu bądź ograniczeniu jej zakresu, w terminie 14 dni od dnia ich powstania. Tymczasem powód po przyjęciu w dzierżawę nieruchomości położonej w S. przy ul. G., wraz ze stacją paliw, rozpoczął na niej obrót olejem napędowym i benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, wbrew warunkom posiadanej koncesji. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że w przypadku ograniczenia przedmiotu i zakresu koncesji, wszelkie działania wychodzące poza granice uprawnień przyznanych koncesjonariuszowi stanowią naruszenie zasad tej koncesji. Skoro bowiem koncesja wyznacza ramy działalności koncesjonowanej, jaką koncesjonariusz może podjąć, każde działanie podlegające koncesjonowaniu nie mieszczące się w ramach uprawnień wynikających z koncesji należy ocenić jako sprzeczne z warunkami koncesji.

Sąd pierwszej instancji nie podzielił poglądu powoda, że skoro posiadana przez niego koncesja pozwalała wyłącznie na obrót gazem płynnym przy wykorzystaniu stacji auto-gazu, dokonywanie przez niego obrotu olejem napędowym i benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze przy wykorzystaniu stacji paliw, nie stanowiło naruszenia jej warunków. Wskazał, że organ regulacyjny wydając koncesję uprzednio weryfikuje, czy ubiegający się o nią przedsiębiorca spełnia warunki określone prawem, aby prowadzić działalność koncesjonowaną w konkretnym zakresie. Koncesja udzielana jest więc przedsiębiorcy pod warunkiem prowadzenia działalności w zakresie w niej określonym. Sąd Okręgowy podkreślił, że powód mógł rozszerzyć dotychczasowy sposób wykonywania działalności gospodarczej dopiero po zmianie zapisów koncesji i objęciu nią obrotu olejem napędowym i benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, jeżeli dzierżawiona przez niego stacja paliw spełniała warunki określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 243, poz. 2063 ze zm.). Tymczasem powód rozpoczął działalność wykraczającą poza zakres koncesji już z chwilą przyjęcia w dzierżawę nieruchomości ze stacją paliw, nie informując o tym

Prezesa URE i nie wnioskując o zmianę zakresu udzielonej mu koncesji. Zdaniem Sądu Okręgowego, wobec naruszenia przez powoda warunków koncesji, zasadne było nałożenie na niego kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe.

Na skutek apelacji powoda, wyrokiem z dnia 25 stycznia 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 1 grudnia 2014 r.

Według Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy dokonał wadliwej wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe, albowiem przesłanką nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej może być jedynie nieprzestrzeganie przez niego obowiązków wynikających z koncesji, a nie dowolne uchybienie jakimukolwiek przepisowi ustawy Prawo energetyczne. Koncesja musi więc być autonomicznym źródłem takiego obowiązku, natomiast nie może to być obowiązek, którego bezpośrednim źródłem jest przepis prawa, gdy jego realizacja nie wymaga dodatkowej konkretyzacji w decyzji administracyjnej (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11, ZNSA 2012 nr 1, s. 100-102). Sąd odwoławczy wyjaśnił, że zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1447 ze zm., zwanej dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej” lub „u.s.d.g.”, zastąpionej od dnia 30 kwietnia 2018 r. ustawą z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r., poz. 646) organ może nałożyć na koncesjonariusza takie warunki, gdy uzna, że przedsiębiorca powinien wykonywać działalność w sposób odpowiadający bardziej szczegółowym warunkom, niż wynikające z ustawy.

W ocenie Sądu drugiej instancji, Prezes Urzędu błędnie przyjął w decyzji, że powód prowadził działalność polegającą na obrocie benzynami silnikowymi i olejami napędowymi przy wykorzystaniu stacji paliw w S. bez uprawnień wynikających z zapisów koncesji. Prowadzenie działalności bez wymaganej prawem koncesji nie może bowiem zostać uznane za naruszenie obowiązków wynikających z koncesji, w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe. Obowiązek powstrzymania się od prowadzenia wskazanej działalności bez koncesji wynika bowiem z normy ustawowej i jest to zachowanie tak samo sprzeczne z ustawą, jak gdyby powód w ogóle nie miał koncesji. Ponadto zdaniem Sądu drugiej

instancji, warunek 2.4.1. udzielonej powodowi koncesji jest tożsamy z art. 49 w związku z art. 59 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Art. 49 ust. 1 pkt 3 u.s.d.g. bowiem stanowi, że we wniosku o udzielenie koncesji należy określić rodzaj i zakres wykonywanej działalności gospodarczej, na którą ma być udzielona koncesja. Natomiast z art. 59 u.s.d.g. wynika obowiązek zgłoszenia organowi koncesyjnemu zmiany powyższych danych, w terminie 14 dni od ich powstania. Dlatego również na tej płaszczyźnie nie ma podstaw do przyjęcia, że powód naruszył obowiązki wynikające z koncesji, w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe. Wobec uchylenia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej, Sąd Apelacyjny za zbędną uznał analizę pozostałych zarzutów apelacji, dotyczących m.in. kwestii odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej oraz jej proporcjonalności.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) skargę kasacyjną wniósł pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, zaskarżając go w całości oraz domagając się jego uchylenia i oddalenia apelacji powoda, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu orzeczeniu skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne poprzez jego niezastosowanie, pomimo iż powód nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji, tj. naruszył jej punkt 1 oraz warunek 2.4.1., w ten sposób, że dokonywał sprzedaży oleju napędowego i benzyn silnikowych innych niż benzyny lotnicze wbrew obowiązującemu zapisowi koncesji oraz zaniechał poinformowania Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności gospodarczej, tj. dotyczących rozszerzenia zakresu koncesjonowanej działalności;

2) art. 56 ust. 2 Pe poprzez jego niezastosowanie, pomimo iż powód swoim zachowaniem wypełnił hipotezę normy sankcjonowanej z art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe nie przestrzegając obowiązku wynikającego z koncesji, a w konsekwencji Prezes URE był zobligowany do wymierzenia mu kary pieniężnej;

3) art. 37 ust. 1 pkt 5 Pe poprzez błędną jego wykładnię i uznanie, że punkt 1 oraz warunek 2.4.1. udzielonej powodowi koncesji nie jest szczególnym warunkiem wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu tego przepisu i w konsekwencji wadliwe przyjęcie, że obowiązki zawarte w punkcie 1 oraz warunku

2.4.1. ww. koncesji nie są obowiązkami wynikającymi z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe.

Powód R. spółka z o.o. z siedzibą w S. nie zajął stanowiska co do skargi kasacyjnej pozwanego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna pozwanego zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty są trafne.

Zasadne są sformułowane przez skarżącego zarzuty naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 oraz art. 56 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne poprzez ich niezastosowanie, pomimo iż powód nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji, tj. naruszył jej punkt 1 oraz warunek 2.4.1., w ten sposób, że dokonywał sprzedaży oleju napędowego i benzyn silnikowych innych niż benzyny lotnicze wbrew obowiązującemu zapisowi koncesji oraz zaniechał poinformowania Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności gospodarczej, tj. dotyczących rozszerzenia zakresu koncesjonowanej działalności. Nie jest bowiem trafny pogląd Sądu Apelacyjnego, że zachowanie powoda należało sklasyfikować jako „prowadzenie działalności bez wymaganej prawem koncesji”, które nie odpowiada pojęciu „naruszenia obowiązków wynikających z koncesji” w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe. Miał natomiast rację Sąd pierwszej instancji przyjmując, że w przypadku ograniczenia przedmiotu i zakresu koncesji, wszelkie działania wychodzące poza granice uprawnień przyznanych koncesjonariuszowi stanowią naruszenie zasad tej koncesji. Skoro bowiem koncesja wyznacza ramy działalności koncesjonowanej, jaką koncesjonariusz może podjąć, każde działanie podlegające koncesjonowaniu nie mieszczące się w ramach uprawnień wynikających z koncesji należy ocenić jako sprzeczne z warunkami koncesji.

Zdaniem Sądu Najwyższego należy rozróżnić dwie sytuacje: po pierwsze - dokonywanie obrotu paliwami lub energią bez uprawnień wynikających z koncesji (tj. w sytuacji braku koncesji na obrót paliwami lub energią), i po drugie - dokonywanie obrotu paliwami lub energią niezgodnie z uprawnieniami wynikającymi z posiadanej koncesji (tj. w sytuacji przekroczenia zakresu posiadanej koncesji na obrót paliwami lub energią). Wywód Sądu Apelacyjnego byłby trafny, gdyby w niniejszej sprawie miała miejsce pierwsza z opisanych sytuacji, a więc

powód prowadziłby sprzedaż oleju napędowego i benzyn silnikowych innych niż benzyny lotnicze, nie dysponując w ogóle koncesją na obrót jakimikolwiek paliwami podlegającymi koncesjonowaniu, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4 Pe. Tymczasem powód w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 15 maja 2013 r. dokonywał sprzedaży olejów napędowych i benzyn silnikowych innych niż benzyny lotnicze przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w S., posiadając zarazem koncesję udzieloną przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 17 listopada 2010 r., której zakres obejmował działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem płynnym przy wykorzystaniu stacji auto-gazu. Oznacza to, że w niniejszej sprawie wystąpiła druga z opisanych sytuacji, a więc powód dokonywał obrotu paliwami lub energią niezgodnie z uprawnieniami wynikającymi z posiadanej koncesji, co jest równoznaczne z nieprzestrzeganiem obowiązków wynikających z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe.

Pojęcie „obowiązku wynikającego z koncesji” zostało zdefiniowane przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 marca 2018 r. (III SK 14/17, OSNP 2019 nr 1, poz. 12), w którym dokonano analizy dotychczasowego orzecznictwa w tej kwestii. Wskazano, że w wyroku z dnia 6 października 2011 r. (III SK 18/11) Sąd Najwyższy stwierdził, iż przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe 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 Pe 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 Pe 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. Powyższa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe znalazła odzwierciedlenie w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego (zob. m.in. wyroki z 19 listopada 2014 r., III SK 82/13, z 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14, z 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15, z 21 kwietnia 2016 r., III SK 28/15, z 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15 oraz postanowienie z 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17).

Jednakże w powołanym judykacie Sąd Najwyższy jednocześnie zauważył, że użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe sformułowanie „wynikające z koncesji” nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. W demokratycznym państwie prawnym prawa i obowiązki osób są bowiem określone w drodze ustawy, a zatem to akty normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne. Niedopuszczalne jest natomiast kształtowanie praw i obowiązków osób w drodze decyzji niemającej właściwej ustawowej podstawy prawnej. Organy administracji publicznej, w tym organy regulacyjne w drodze decyzji administracyjnej jedynie konkretyzują obowiązki wynikające z ustawy, nie są natomiast upoważnione do nakładania na osoby obowiązków prawnych, które nie mają podstawy ustawowej. W rezultacie obowiązkiem wynikającym z koncesji jest obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z odnośnych przepisów prawa (ustaw i wydanych na ich podstawie rozporządzeń). Dokonując więc oceny konkretnych warunków koncesji jako źródła obowiązków prawnych koncesjonariusza, należy uwzględnić także powyższy aspekt.

Nie można uwzględnić podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 37 ust. 1 pkt 5 Pe poprzez błędną jego wykładnię i uznanie, że punkt 1 oraz warunek 2.4.1. udzielonej powodowi koncesji nie jest szczególnym warunkiem wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu tego przepisu, albowiem w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Apelacyjny nie dokonywał wykładni powołanego przepisu. Sąd drugiej instancji natomiast odwołał się do niepowołanych w skardze kasacyjnej art. 49 w związku z art. 59 ustawy o

swobodzie działalności gospodarczej.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.