



Sygn. akt I NSK 15/18

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 "H." sp. z o.o. 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 27 lutego 2019 r.,
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. akt VI ACa [...],

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

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 8 kwietnia 2014 r. nr [...] Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12 oraz art. 30 ust. 1 (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 755 ze zm. – dalej, jako: „p.e.”) i art. 104 k.p.a.

wymierzył „H.” sp. z o.o. w S. karę pieniężną w wysokości 0,0962% przychodu z działalności objętej obowiązkiem posiadania koncesji osiągniętego w 2013 r., tj. w kwocie 28.800 zł, za to, że przedsiębiorca, prowadząc koncesjonowaną działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, naruszył warunek 2.2.3. obowiązującej w dacie dopuszczenia się naruszenia koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 14 stycznia 2004 r. (zmienionej późniejszą decyzją) w ten sposób, że uczynił przedmiotem obrotu olej napędowy niespełniający wymagań jakościowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1058 – dalej, jako: „rozporządzenie jakościowe”) – czym naruszył przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Wyrokiem z dnia 1 września 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że „H.” sp. z o.o. w S. posiada koncesję na obrót paliwami ciekłymi (olejem napędowym, benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, gazem płynnym, konfekcjonowanym gazem płynnym) do dnia 21 stycznia 2024 r. Warunek 2.2.3. koncesji zakazuje koncesjonariuszowi czynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach, jak też wynikającymi z zawartych umów. W dniach 18 marca 2013 r. i 3 kwietnia 2013 r. inspektorzy, reprezentujący [...] Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w G., przeprowadzili kontrolę na stacji paliw w S. przy ul. P. [...], eksploatowanej przez Spółkę „H.”. Podczas kontroli pobrano do zbadania próbki paliw. Badania próbek oleju napędowego wykazały zaniżoną temperaturę zapłonu oleju napędowego, tj. wynoszącą 40,5°C, zamiast wymaganej powyżej 55°C, z tolerancją -2,1°C. Parametr ten był zatem zaniżony o około 23%. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiadomił o tych nieprawidłowościach Prezesa URE, który 7 lutego 2014 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia „H.” kary pieniężnej za naruszenie warunku 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Decyzją z dnia 8 kwietnia 2014 r. Prezes URE wymierzył koncesjonariuszowi karę pieniężną.

W roku 2013 Spółka „H.” osiągnęła z działalności koncesjonowanej przychód w wysokości 29.915.360 zł. Z bilansu sporządzonego na 31 grudnia 2013 r. wynika, że spółka posiadała aktywa obrotowe w wysokości 1.661.902,62 zł, kapitał (fundusz) zapasowy w wysokości 171.200 zł oraz kapitał (fundusz) rezerwowy w wysokości 681.903,17 zł. Natomiast według bilansu z dnia 31 stycznia 2014 r. aktywa obrotowe „H.” wynosiły 1.836.716,10 zł, kapitał (fundusz) zapasowy wyniósł 171.200 zł, zaś kapitał (fundusz) rezerwowy 817.761,45 zł.

Sąd Okręgowy zważył, iż wyniki kontroli przeprowadzonej 18 marca i 3 kwietnia 2013 r. na stacji paliw eksploatowanej przez „H.” w S. oraz okoliczność, że oferowany przez spółkę do sprzedaży olej napędowy wykazywał obniżoną temperaturę zapłonu nie były sporne pomiędzy stronami. Z tych przyczyn Sąd pierwszej instancji nie miał wątpliwości, że powód naruszył warunek 2.2.3. udzielonej mu koncesji na obrót paliwami ciekłymi, zakazujący koncesjonariuszowi czynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach, jak też wynikającymi z zawartych umów. W tym stanie rzeczy zastosowanie miał przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Brak było jednocześnie, w ocenie Sądu Okręgowego, podstaw do odstąpienia od wymierzenia powodowi kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e. Spełniona została druga przesłanka, tj. powód zaprzestał naruszenia przez wycofanie z obrotu i utylizację oleju napędowego niespełniającego wymagań jakościowych. Niemniej jednak, zdaniem Sądu pierwszej instancji, stopień szkodliwości czynu był znaczny, skoro olej napędowy nie spełniał istotnego dla bezpieczeństwa przeciwpożarowego parametru w znaczącym stopniu, stanowiąc ewidentne zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia osób przebywających na stacji paliw oraz w tankowanych pojazdach. Według Sądu Okręgowego, naruszenie godziło również w obowiązki koncesyjne powoda, pewność obrotu paliwami oraz prawa konsumentów, którzy nie dysponują możliwością sprawdzenia jakości oferowanego im paliwa. Oceniając wagę naruszonych obowiązków oraz rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia Sąd pierwszej instancji miał nadto na uwadze, że ciążące na koncesjonariuszu obowiązki były sformułowane w sposób jasny i precyzyjny. Powód nie podnosił, że nabył wadliwe paliwo od

dystrybutora, lecz wprost stwierdził, że do naruszenia parametru temperatury zapłonu oleju doszło na skutek niezachowania wymaganych procedur przez zatrudnionego przez spółkę kierowcę przywożącego paliwo. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, wbrew twierdzeniom powoda, przekroczenie normy nie mogło być przy tym w analizowanym przypadku uznane za niskie, skoro parametr temperatury zapłonu oleju napędowego był zaniżony o około 23%. Irrelevantna, w ocenie Sądu Okręgowego, była zaś podnoszona przez powoda okoliczność, że klienci nie wnosili reklamacji w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, skoro wskutek kontroli wyeliminowano z obrotu 3.823 litrów wadliwego paliwa, natomiast ewentualne skutki używania oleju niespełniającego wymaganych norm mogłyby się ujawnić dopiero po dłuższym czasie od jego zakupu.

Wreszcie, według Sądu pierwszej instancji, pozwany prawidłowo przyjął, że uchybienie przez powoda obowiązkowi koncesyjnemu miało charakter zaniechania. Jako nieistotna jawi się przy tym podnoszona przez powoda okoliczność, iż naruszenie warunku koncesji wynikało tylko z winy pracownika spółki, tj. kierowcy cysterny. Zdaniem Sądu Okręgowego, okoliczność ta nie mogła wpływać na odpowiedzialność powoda, ponieważ to na nim, jako na koncesjonariuszu, spoczywa obowiązek przestrzegania warunków udzielonej mu koncesji. Konsekwencje zaś ewentualnych uchybień, których dopuszczają się pracownicy przedsiębiorcy lub osoby/podmioty, przy pomocy których wykonuje on swoją działalność gospodarczą, obciążają tego przedsiębiorcę. Od profesjonalisty oczekuje się podjęcia wszelkich działań, zapewniających sprostanie obowiązkom wynikającym z koncesji i obowiązujących przepisów prawa oraz zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu staranności przy prowadzeniu działalności. Przedsiębiorca nie może zasłaniać się ewentualnymi nieprawidłowościami w zakresie procedury zrzutu paliwa, których miałby się dopuścić jego pracownik, by wyjaśnić swoje zaniechanie w wykonywaniu obowiązku koncesyjnego, określonego w warunku 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji nietrafne było jednocześnie powoływanie się przez strony na art. 355 § 2 k.c., skoro przepis ten odwołuje się do miernika należytej staranności wymaganej od dłużnika w stosunkach zobowiązaniowych, cywilnoprawnych, podczas gdy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z

wymierzeniem przez Prezesa URE sankcji w ramach postępowania administracyjnego z tytułu naruszenia warunków wykonywania działalności koncesjonowanej.

Odnosząc się z kolei do podnoszonych przez powoda okoliczności – podjęcia niesprecyzowanych konsekwencji służbowych wobec kierowcy cysterny i skierowania go na szkolenie, przeprowadzenia rozmów z pracownikami stacji paliw eksploatowanych przez powoda, a zwłaszcza wycofania z obrotu i poddania utylizacji partii 3.823 litrów oleju (z której w czasie kontroli pobrano próbki) – Sąd pierwszej instancji stwierdził, iż Prezes URE prawidłowo uwzględnił je przy wymiarze kary. Ustalając wysokość kary, zdaniem Sądu Okręgowego, pozwany trafnie uwzględnił również złożone przez przedsiębiorcę obszernie wyjaśnienia oraz fakt, iż na datę wydania zaskarżonej decyzji spółce nie została prawomocnie wymierzona przez Prezesa URE kara pieniężna. Według Sądu pierwszej instancji, trafna była również dokonana przez pozwanego ocena możliwości finansowych przedsiębiorcy.

Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...] na skutek apelacji powoda zmienił w całości zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa URE oraz orzekł o kosztach postępowania.

Sąd drugiej instancji wskazał, że Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny, a jego ustalenia Sąd Apelacyjny przyjął za własne. Za chybiony Sąd Apelacyjny uznał podniesiony w apelacji zarzut pozbawienia możliwości obrony praw powoda. Twierdzenia powoda dotyczące zasadności odroczenia rozprawy przed Sądem pierwszej instancji nie zostały poparte żadnymi innymi dowodami niż jego oświadczenia.

W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny wskazał, że kara w wysokości 28.800 zł została nałożona na powoda za naruszenie art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę, że linia orzecznicza Sądu Najwyższego w kwestii wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest w znacznej mierze ukształtowana. Węzłowe znaczenie na tej płaszczyźnie ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11, w którym podniesiono, 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 p.e. stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków.”.

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 w rozporządzeniu jakościowym. Przepis art. 3 ust. 1 u.s.m.k.j.p. stanowił m.in., że paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla danego paliwa. Z kolei art. 31 u.s.m.k.j.p. przewiduje odpowiedzialność karną za obrót paliwami niespełniającymi

wymagań jakościowych. Według 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 przepisów u.s.m.k.j.p. Warunek 2.2.3. koncesji nie konkretyzuje zatem, w ocenie Sądu drugiej instancji, obowiązku spoczywającego na powodzie i nie wpływa w żaden sposób na jego treść.

Sąd Apelacyjny uznał, że 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 uchylenia decyzji Prezesa URE.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając go w całości, wnosząc o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji powoda, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego, tj.:

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 14 stycznia 2004 r. Nr [...] ze zm.) w ten sposób, iż uczynił przedmiotem obrotu olej napędowy niespełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu jakościowym;

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

3) art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. przez błędną jego wykładnię, tj. uznanie, że warunek 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi nie jest szczególnym warunkiem wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. i w konsekwencji wadliwe uznanie, że obowiązek zawarty w

warunku 2.2.3. ww. koncesji nie jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie 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 14 stycznia 2004 r. „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach, jak też 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 w obowiązujących przepisach” stanowi 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 do art. 3 ust. 2 pkt. 1 u.s.m.k.j.p. minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzeń, wymagania jakościowe dla paliw ciekłych, biorąc pod uwagę wartości parametrów jakościowych, określone w odpowiednich normach w tym zakresie. Na tej podstawie Minister Gospodarki w dniu 9 grudnia 2008 r. wydał rozporządzenie jakościowe.

Z kolei art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.m.k.j.p. zabrania transportowania, magazynowania, wprowadzania do obrotu oraz gromadzenia w stacjach zakładowych paliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych określonych m.in. w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 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 (art. 3 u.s.m.k.j.p. i rozporządzenie jakościowe), (2) zakazują wprowadzania do obrotu paliw ciekłych niespełniających tak ustalonych wymagań jakościowych (art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.m.k.j.p.), (3) penalizują zachowanie polegające na wprowadzaniu do obrotu paliw niespełniających wymagań jakościowych (art. 31 u.s.m.k.j.p.). Inaczej rzecz ujmując, przepisy te kreują zakaz wprowadzania do obrotu paliw ciekłych, 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 w obowiązujących przepisach”. 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 w obowiązujących przepisach jak też 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 zakaz „wprowadzania 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 swoistego „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 paliwa ciekłego, 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 w obowiązujących przepisach jak też 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.