



Sygn. akt I NSK 43/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Marcin Łochowski

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa A. P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 22 października 2019 r.

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 25 maja 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 30 czerwca 2014 r. nr (...), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej powodowi – A. P. , prowadzącemu działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi pod nazwą Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe [...], Prezes Urzędu

Regulacji i Energetyki orzekł, że przedsiębiorca ten naruszył przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2019, poz. 755, dalej: p.e.) w ten sposób, że nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi naruszając warunek 2.2.3. o treści: „Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów”. Za to naruszenie Prezes URE wymierzył powodowi karę pieniężną w wysokości 0,014% przychodów z działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi osiągniętymi w 2012 r., tj. w kwocie 20.000 zł. Powód wniósł odwołanie od powyższej decyzji.

Wyrokiem z 5 listopada 2015 r. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie i zasądził od powoda na rzecz Prezesa URE kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Powód wniósł apelację od powyższego wyroku.

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z 25 maja 2017 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. w całości w ten sposób, że: 1) uchylił decyzję Prezesa URE z dnia 30 czerwca 2014 r., (...); 2) zasądził od Prezesa URE na rzecz powoda kwotę 477 zł tytułem zwrotu kosztów procesu; 3) zasądził od Prezesa URE na rzecz powoda kwotę 370 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny uznał za zasadny zarzut naruszenia przepisu prawa materialnego – art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., poprzez niewłaściwe jego zastosowanie przejawiające się w przyjęciu, że sprzedaż przez powoda paliwa niespełniającego parametrów jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1058) stanowi naruszenie koncesji, jako źródła obowiązku i może skutkować nałożeniem na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Według Sądu Apelacyjnego w (...) zwrot „wynikać”, użyty w treści tego przepisu, oznaczał, że coś wypływało jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowiło nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikały z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musiała 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 mógł być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzował wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynikało to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań.

W dalszej części uzasadnienia, Sąd Apelacyjny rozważył, czy udzielona powodowi koncesja (jej warunek 2.2.3) kreowała obowiązki, które nie wynikałyby jednocześnie z przepisów prawa, a tym samym – czy stanowiła autonomiczne źródło obowiązków, których nieprzestrzeganie skutkuje nałożeniem kary. Powodowi zarzucono, że wprowadził do obrotu paliwo – olej napędowy, który według przeprowadzonych badań posiadał podwyższoną temperaturę zapłonu. Nie spełnił on przez to wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (w brzmieniu obowiązującym w dacie kontroli). Jednocześnie zakaz wprowadzania do obrotu paliw niespełniających wymogów jakościowych wynikał z ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz.U. 2019, poz. 660). Przepis art. 3 ust. 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji) stanowił m.in., że paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla danego paliwa, a przepis art. 31 tej ustawy przewidywał odpowiedzialność karną za obrót paliwami niespełniającymi wymagań jakościowych. Przepisy tej ustawy (uszczegółowione przez rozporządzenie) wprowadzały zarówno zakaz określonego zachowania się, jak i sankcje za jego naruszenie. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, to właśnie wskazane przepisy, a nie koncesja, kreowały obowiązek spełnienia wymogów jakościowych paliw m.in. wprowadzanych do obrotu przez przedsiębiorców. Obowiązek ten „wynikał” bowiem wprost z przepisów prawa. Powtórzenie go w koncesji nie spowodowało, że koncesja stała się w tym zakresie źródłem

obowiązku. W konsekwencji Sąd Apelacyjny uznał, że źródłem obowiązku powoda nie była koncesja, lecz konkretne, przywołane powyżej przepisy prawa. Skutkowało to zmianą zaskarżonego wyroku w całości i uchyleniem decyzji Prezesa URE.

Prezes URE złożył skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w całości. W skardze kasacyjnej postawiono zarzuty naruszenia następujących przepisów prawa materialnego:

1. art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. poprzez 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 decyzją Prezesa URE z 19 października 2009 r. Nr (...)), w ten sposób, iż czynił przedmiotem obrotu olej napędowy niespełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych;

2. art. 56 ust. 2 p.e. poprzez jego niezastosowanie, mimo 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 przepisu art. 56 ust. 2 p.e.;

3. art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. poprzez 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. powyższej koncesji nie jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Prezes URE wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania – przy uwzględnieniu kosztów postępowania i ich zasądzenia od powoda na rzecz Prezesa URE według norm przepisanych. W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o: 1) oddalenie skargi kasacyjnej na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.; 2) zasądzenie od Prezesa URE na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego, według norm przepisanych. Podniósł, że samo

umieszczenie postanowienia 2.2.3. koncesji nie przesądza o jego charakterze i spełnieniu kryterium do zaliczenia go do obowiązków wynikających z koncesji. Powołał się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, z którego wynika, że dla przyjęcia odpowiedzialności z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. koncesja musi stanowić autonomiczne źródło obowiązku. Zgodnie z przyjętym w tych judykatach poglądem 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. Obowiązek taki nie wypływa z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Powód zaznaczył również, że Prezes URE w skardze kasacyjnej w ogóle nie odniósł się do zarzutu naruszenia przepisu art. 56 ust. 2 p.e. Ustosunkowując się do zasadności zarzucanego naruszenia art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e., powód podniósł natomiast, że Prezes URE dwukrotnie wskazywał, że umiejscowienie postanowienia pkt 2.2.3. w decyzji udzielającej powodowi koncesji w punkcie zatytułowanym „Warunki prowadzenia działalności” przesądzać ma rzekomo, że zapis ten określa szczególne warunki wykonywania koncesji w rozumieniu przepisu art. 37 p.e. Według powoda wywód Prezesa URE w sposób oczywisty pomija jednak fakt, iż obowiązek sprzedaży paliwa odpowiedniej jakości wynika z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a w koncesji został jedynie powtórzony. Ponadto samo umiejscowienie postanowienia pkt 2.2.3., bez analizy treści nie może przesądzać o jego charakterze. To właśnie treść, a nie umiejscowienie poszczególnych przepisów determinuje ich charakter.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Za słuszny należy uznać zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., wprowadzającego podstawę dla nałożenia na koncesjonariusza kary pieniężnej. Zgodnie z tym przepisem, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Dla jego prawidłowej wykładni i zastosowania kluczowe jest ustalenie, czy obowiązki, o których mowa w powyższym przepisie muszą być sformułowane odrębnie i w inny sposób niż w przepisach aktów prawa powszechnie obowiązującego, czy też można je określić poprzez odesłanie do odpowiednich przepisów ustaw i rozporządzeń. Inaczej ujmując tę kwestię, spór sprowadza się do interpretacji wyrażenia „obowiązek wynikający z koncesji”, która nie była jednolita i skutkowała odmiennymi rozstrzygnięciami judykatury.

Mając na względzie istniejące w orzecznictwie rozbieżności przy wykładni tego zwrotu, Sąd Najwyższy w dniu 9 lipca 2019 r. podjął uchwałę (I NSZP 1/19), w której udzielił odpowiedzi na pytanie prawne – „Czy dopuszczalne jest nałożenie na koncesjonariusza kary, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, t.j. Dz.U. 2018, poz. 755 z późn. zm., w sytuacji, gdy treść naruszonych przez niego i przewidzianych w koncesji obowiązków zawiera się w treści obowiązków wynikających z abstrakcyjnych i generalnych aktów normatywnych?”. W uchwale tej Sąd Najwyższy potwierdził, że dopuszczalne jest nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.) również w sytuacji, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej. Odwołując się do wykładni logiczno-językowej przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. w uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy wskazał, że obowiązek wynika z koncesji zawsze wtedy, gdy jest w decyzji koncesyjnej formalnie określony. Kryterium formalne jest bowiem jednoznaczne i pozwala zawsze, zarówno organowi koncesyjnemu, jak i koncesjonariuszowi, ustalić, jakie obowiązki wynikają z koncesji, bez względu na to, czy teoretycznie obowiązki te mogą być także zrekonstruowane z innych źródeł.

Uwzględniając treść powyższej uchwały, należy podkreślić, że uznanie koncesji za wyłączone, samodzielne i autonomiczne źródło obowiązku koncesjonariuszy i jednocześnie przyznanie jej postanowieniom pierwszeństwa przed uregulowaniami zawartymi w ustawach i aktach wykonawczych, stanowiłoby naruszenie konstytucyjnej zasady legalizmu. Jak słusznie przyjął Sąd Najwyższy w powołanej uchwale „to prawodawca określa najistotniejsze dobra

i obowiązki ich ochrony także na rynku energetycznym, a nie sam organ koncesyjny potencjalnie tworzący oderwane czy opozycyjne do porządku prawnego dobra i obowiązki”.

Co więcej, wąska interpretacja zwrotu „wynikać z koncesji”, ograniczająca się wyłącznie do ścisłej wykładni literalnej powołanego przepisu, stoi w sprzeczności z założeniem racjonalności ustawodawcy. Z tego względu konieczne staje się odniesienie do wykładni celowościowej oraz systemowej, związanej z umiejscowieniem przepisu art. 56 ust. 1 w ustawie Prawo energetyczne. W przypadku naruszenia obowiązków, o którym mowa w przepisie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., celem zagrożenia karą pieniężną jest bowiem prewencja przed potencjalnymi naruszeniami warunków koncesji – niezależnie od techniczno-legislacyjnego sposobu ich w niej wyrażenia. Założeniem ustawodawcy, wprowadzającego do porządku prawnego powyższy przepis, nie było nałożenie na organ regulacyjny obowiązku sformułowania warunków koncesji w sposób bardziej szczegółowy niż zostało to wyrażone w przepisach ustawowych, lecz przeciwdziałanie i zapobieganie nieprzestrzeganiu przez koncesjonariuszy obowiązków nałożonych na nich w koncesji. Sposób ich sformułowania jest natomiast dowolny – nie można zatem wykluczyć odwołania się do obowiązków zwerbalizowanych w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Z tego względu niedopuszczalne jest przyjęcie, że koncesjonariusz naruszający wymogi dotyczące norm jakości paliw, będących przedmiotem obrotu, mógłby uniknąć odpowiedzialności administracyjnoprawnej z powodu sformułowania przez organ regulacyjny obowiązków, dotyczących zachowania parametrów jakościowych, zrekonstruowanych z przepisów ustaw.

Nie można uznać również za słuszną argumentację Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którą obowiązek spełnienia wymogów jakościowych paliw wprowadzanych do obrotu przez przedsiębiorców, wynikał wprost z przepisów prawa (art. 31 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw), a przez to jego powtórzenie w koncesji nie sprawiło, że koncesja stała się również źródłem takiego obowiązku. Powołany przepis ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, wprowadzał odpowiedzialność karną za obrót paliwami niespełniającymi wymagań

jakościowych. Nie oznacza to jednak, że kryminalizacja takich zachowań wykluczała odpowiedzialność administracyjnoprawną za to samo zachowanie. Oba rodzaje odpowiedzialności tzw. represyjnej mają różny charakter i cele oraz mogą funkcjonować niezależnie od siebie. Prawo karne ma charakter subsydiarny – powinno mieć ono zastosowanie w ostateczności, w sytuacji, gdy określonych niepożądanych zachowań nie można w inny sposób wyeliminować, a dane dobro prawne nie może być w wystarczającym stopniu chronione na gruncie innych gałęzi prawa. W niniejszej sprawie charakter taki ma tymczasem określenie w koncesji odpowiednich obowiązków koncesjonariusza oraz wprowadzenie kar pieniężnych za ich naruszenie.

Za chybiony uznać należy natomiast zarzut naruszenia przepisu art. 56 ust. 2 p.e. W orzecznictwie Sądu Najwyższego słusznie podnosi się, że „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.” (wyrok Sądu Najwyższego z 27 lutego 2019 r., I NSK 13/18).

Ostatni zarzut – naruszenia przepisu art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e., pozostaje w ścisłym związku z istotą obraży przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Jak już podniesiono, z uwagi na przyznanie Prezesowi URE pewnej swobody kształtowania warunków wykonywania działalności objętej koncesją, ma on również prawo do ich określania w sposób ogólny – poprzez odniesienie się do odpowiednich regulacji ustawowych. Z powołanej uchwały Sądu Najwyższego z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19 wynika bowiem, że „(...) nie można przyjmować, że kategorię warunków nałożenia kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji jest nieprzestrzeganie tylko niektórych obowiązków wynikających z koncesji, tych mianowicie, które zostały sformułowane szczegółowo („szczególnych”). Do organu regulacyjnego należy bowiem zasadniczo wybór techniki redagowania obowiązków koncesyjnych.”

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. i art. 108 § 2 k.p.c. orzekł, jak w sentencji.

l.n