

POSTANOWIENIE

Dnia 12 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie z powództwa P. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w R.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 12 października 2022 r. w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych,

na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. akt VII AGa 89/21

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

2. zasądza od P. Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w R. na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE” lub „pozwany”) decyzją z 20 grudnia 2018 r. (znak: [...]), na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12, ust. 3 i ust. 6 oraz art. 30 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, którego stroną był podmiot działający pod nazwą P. Sp. z o.o. w R. (dalej: „powód”), w sprawie wymierzenia kary pieniężnej orzekł, że:

1) powód nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji na obrót

paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa URE decyzją z 16 listopada 2011 r. nr [x] ze zm., w ten sposób, iż prowadził przez znaczny okres czasu, wskazany na str. 13-14 uzasadnienia decyzji, działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu 11 stacji paliw i auto-gazu oraz 11 środków transportu paliw ciekłych, niezgodnie z przedmiotem i zakresem działalności koncesjonowanej, ustalonym w pkt 1 ww. decyzji koncesyjnej,

2) za działanie określone w pkt 1 wymierzył karę pieniężną w kwocie 1 200 000 zł,

3) umorzył postępowanie administracyjne wszczęte w sprawie wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, w zakresie stosowania przez niego w obrocie paliwami ciekłymi przyrządów pomiarowych, które nie spełniały wymagań kontroli metrologicznej, jako bezprzedmiotowe.

Od powyższej decyzji powód złożył odwołanie, zaskarżając ją w całości. Wyrokiem z 7 grudnia 2020 r. (XVII AmE 38/19) Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda i zasądził od niego na rzecz Prezesa URE kwotę 720 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Powód wniósł apelację od powyższego wyroku. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację wyrokiem z 14 lipca 2021 r. (VII AGa 89/21) i zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Pismem z 10 listopada 2021 r. powód złożył skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zaskarżając go w niej w całości. Jako podstawę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania powód wskazał wystąpienie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, które sformułował w następujących punktach:

(a) czy nakładane na koncesjonariusza w treści decyzji koncesyjnej obowiązki należy interpretować w sposób kompleksowy, z wykorzystaniem metod wykładni systemowej, czy też każdy zapis koncesji traktować należy jako tworzący autonomiczny i niezwiązany z pozostałymi zapisami, odrębny obowiązek?;

(b) czy w świetle obowiązujących przepisów prawa energetycznego, w tym w szczególności art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. dopuszczalne jest nakładanie na

przedsiębiorcę prowadzącego działalność koncesjonowaną kary finansowej za rzekome naruszenie warunków, które w decyzji koncesyjnej w rzeczywistości nie zostały na koncesjonariusza nałożone, a użyte w niej sformułowania i zapisy jednoznacznie wykluczają nałożenie takiego obowiązku?;

(c) czy w świetle obowiązujących przepisów prawa energetycznego, w tym w szczególności art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. dopuszczalne jest nakładanie na przedsiębiorcę prowadzącego działalność koncesjonowaną kary finansowej za rzekome naruszenie jednego z warunków, które w decyzji koncesyjnej określone zostały w sposób, że ich łączne wykonanie jest albo niemożliwe, albo przynajmniej niecelowe?;

(d) czy przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. może być stosowany w przypadku zarzutu naruszenia przez koncesjonariusza obowiązku, który w decyzji koncesyjnej został opisany w sposób nieprecyzyjny, wyłącznie przy użyciu pojęć niejasnych i kryteriów ocennych?

Odpowiedź na skargę kasacyjną złożył pozwany. W piśmie z 20 grudnia 2021 r. Prezes URE wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, względnie – o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niniejsza skarga kasacyjna nie spełnia parametrów umożliwiających jej merytoryczne rozpoznanie.

Zgodnie z przepisem art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: 1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne; 2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów; 3) zachodzi nieważność postępowania, lub 4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Sąd Najwyższy bada w ramach tzw. przedsądu wyłącznie wskazane w skardze kasacyjnej okoliczności, które przemawiają za przyjęciem jej do

rozpoznania. Jak wielokrotnie wskazywano w orzecznictwie, na tym etapie Sąd Najwyższy nie ocenia natomiast podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, stanowiących odrębny konstrukcyjnie element skargi kasacyjnej (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 19 czerwca 2019 r., IV CSK 577/18; postanowienie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2020 r., I NSK 4/20). Sąd Najwyższy bada podstawy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wyłącznie w granicach określonych przez skarżącego, który musi je odpowiednio uzasadnić.

W niniejszej sprawie za podstawę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania powód uznał zaistnienie przesłanki w postaci wystąpienia w sprawie istotnego zagadnienia prawnego dotyczącego możliwości nałożenia kary pieniężnej w przypadku naruszenia koncesji. Pomimo pozornie złożonej kwestii prawnej, którą nakreślił powód, w swej istocie sprowadza się ona do ustalenia podstaw wymierzenia kary pieniężnej w związku z nieprzestrzeganiem warunków koncesji (odnośnie do przedmiotu i zakresu działalności). Powód przyjął bowiem, że opisana w pkt 1 decyzji koncesyjnej infrastruktura techniczna wykorzystywana w prowadzonej przez niego działalności nie określa przedmiotu i zakresu działalności koncesjonowanej, zaś zapis dotyczący obowiązku informacyjnego pozostaje w sprzeczności z obowiązkiem zmiany koncesji w przypadku rozpoczęcia eksploatacji dodatkowej infrastruktury technicznej. Zdaniem powoda, sąd odwoławczy błędnie założył, że w przypadku rozszerzenia wykorzystywanej infrastruktury technicznej na koncesjonariuszu ciążył obowiązek uzyskania zmiany koncesji. Podniósł on, że skoro koncesjonariusz zobowiązany jest do poinformowania Prezesa URE o zmianie przedmiotu lub zakresu działalności koncesjonowanej, to spełnienie tego obowiązku, w sytuacji gdy jednocześnie należało złożyć wniosek o zmianę koncesji, byłoby oczywiście zbędne i stanowiłoby zadośćuczynienie temu obowiązkowi w sytuacji, w której i tak nie miał on żadnego praktycznego znaczenia.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, „[i]stotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest problem nowy i dotychczas niewyjaśniony, dotyczący ważnego abstrakcyjnego zagadnienia jurydycznego, którego rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy przy okazji rozpoznania skargi kasacyjnej przyczyni się do rozwoju prawa i orzecznictwa oraz będzie miało

znaczenie nie tylko dla tej konkretnej, jednostkowej sprawy, ale także dla innych podobnych spraw. Skarżący powinien sformułować to zagadnienie w sposób przyjęty przy przedstawianiu przez sąd powszechny zagadnienia prawnego do rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy; przedstawić pogłębiony wywód prawny uzasadniający zgłoszone wątpliwości, wykazać zasadność preferowanego sposobu rozstrzygnięcia zagadnienia, a także wadliwość rozwiązania przez Sąd drugiej instancji postawionego problemu prawnego w sposób rzutujący na wynik sprawy” (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 maja 2021 r., I CSK 74/21; por. także np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 kwietnia 2022 r., I NSK 23/21; z 21 stycznia 2022 r., I CSK 217/22; z 9 marca 2022 r., I NSK 72/21). Co więcej, przyjmuje się, że w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, jeżeli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w kwestii danego zagadnienia i wyraził swój pogląd we wcześniejszych orzeczeniach, a nie zachodzą żadne okoliczności, które przemawiałyby za zmianą tego poglądu (postanowienie Sądu Najwyższego z 19 marca 2012 r., II PK 294/11).

Odnosząc powyższe warunki dotyczące podstaw przyjęcia skargi kasacyjnej do niniejszej sprawy, należy zaznaczyć, że Sąd Najwyższy wypowiadał się już w kwestii interpretacji obowiązków koncesjonariusza, których naruszenie może skutkować nałożeniem na niego kary pieniężnej. W uchwale Sądu Najwyższego z 9 lipca 2019 r. (I NSZP 1/19) wskazano, że wykładnia celowościowa przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. wymaga w pierwszej kolejności uznania dopuszczalności nakładania kar za nieprzestrzeganie przede wszystkim tych obowiązków koncesyjnych, które mają aksjologiczne i formalne uzasadnienie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa – mogą być z tych przepisów rekonstruowane. Możliwe jest też wówczas wymierzenie kary pieniężnej. Co więcej, wykładnia przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. powinna uwzględniać cele prawa energetycznego, strukturę podmiotową rynku oraz konstytucyjną zasadę równości i proporcjonalności (podobnie: postanowienie Sądu Najwyższego z 7 lipca 2021 r., I NSK 2/21). Z ustawy wynika wprost, jakie konkretne elementy musi zawierać koncesja (art. 37 p.e.). W katalogu tym mieszczą się m.in. przedmiot i zakres działalności objętej tą koncesją. Podkreśla się, że wypełnianie powyższych obowiązków stanowi podstawowy obowiązek koncesjonariusza, mający na celu

zagwarantowanie właściwej obsługi odbiorców oraz stabilności obrotu gospodarczego (por. A. Kościuk, *Komentarz do art. 37 p.e.*, w: *Prawo energetyczne. Komentarz*, LEX/el. 2020; R. Trypens, *Komentarz do art. 37 p.e.*, w: Z. Muras (red.), M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, LEX). W zakresie tym na koncesjonariuszu ciążyą określone obowiązki i niedopuszczalne jest przyjęcie dowolności i swobody wprowadzania w nich zmian. W orzecznictwie zwracano też uwagę, że dany obowiązek wynika z koncesji, jeżeli jest w niej formalnie określony i konkretyzuje wykonywanie przez koncesjonariusza, prowadzonej przez niego działalności (por. wyroki Sądu Najwyższego: z 8 maja 2020 r., I NSK 108/18 oraz z 27 lutego 2019 r., I NSK 15/18) – co odnieść należy również do wykorzystywanej infrastruktury technicznej i zakresu terytorialnego.

W niniejszej sprawie nie zaistniały żadne nowe przesłanki, które uzasadniałyby konieczność przeprowadzenia ponownej interpretacji wskazanych przez powoda przepisów, pomimo że powołał on poglądy wyrażone w orzecznictwie, które w jego ocenie miałyby uzasadniać istnienie problemu prawnego, wymagającego interpretacji Sądu Najwyższego. Wskazał przede wszystkim na treść wyroku Sądu Najwyższego z 20 marca 2018 r., III SK 14/17, zgodnie z którym „[u]żyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. sformułowanie „wynikające z koncesji” nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. W demokratycznym państwie prawnym prawa i obowiązki osób są określane w drodze ustawy, a zatem to akty normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne. Więcej, jest niedopuszczalne 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; w żadnym razie 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)". W tym kontekście powód podniósł, że obowiązek informacyjny w stosunku do wykorzystywanej infrastruktury paliw, dodany został w przepisie art. 43e p.e. (który wszedł w życie 2 września 2016 r.) i po jego dodaniu powód zadośćuczynił mu niezwłocznie.

Powód pominął przy tym nowsze od wskazanych przez siebie orzeczenia (zwłaszcza przytoczoną powyżej uchwałę Sądu Najwyższego z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19), które pozostają aktualne i eliminują konieczność ponownego rozstrzygania w tej kwestii przez Sąd Najwyższy. Przywołane przez powoda okoliczności nie podważają zasadności poglądów wyrażonych we wskazanej uchwale – zwłaszcza w zakresie niekwestionowanych działań powoda co do rozszerzenia warunków udzielonej koncesji.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, jedynie na marginesie należy dodać, że nie ma znaczenia prawnego polemika co do zasadności niektórych postanowień zawartych w koncesji (zwłaszcza dotyczących obowiązku informacyjnego) w kontekście naruszenia przez powoda obowiązków wynikających z zakresu wykorzystywanej infrastruktury technicznej i prowadzonej działalności gospodarczej. Nie można więc uznawać, że w zaistniałym stanie faktycznym i prawnym dochodzi do wewnętrznej sprzeczności obowiązków i to w sposób, który powinien prowadzić do ekskulpacji zachowania koncesjonariusza. Podkreślić bowiem należy, że powód nie dopełnił żadnego ze wskazanych, potencjalnie sprzecznych ze sobą obowiązków – nie prowadził działalności zgodnie z treścią udzielonej koncesji (tj. prowadził obrót paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu 11 stacji paliw auto-gazu oraz 11 środków transportu paliw ciekłych, niezgodnie z przedmiotem i zakresem działalności koncesjonowanej, ustalonym w pkt 1 decyzji koncesyjnej), ani nie zgłosił rozszerzenia zakresu jej wykonywania (zgłoszenie zmian koncesji nastąpiło dopiero po wszczęciu postępowania administracyjnego). W sprawie nie jest kwestionowane to, że doszło do naruszenia tylko jednego obowiązku, przy zachowaniu drugiego, co stało się podstawą wymierzenia kary pieniężnej. Tym bardziej nie może to świadczyć o wystąpieniu w tym względzie istotnego zagadnienia prawnego. W swoich zarzutach powód zwracał uwagę na kwestie związane z zapisami koncesyjnymi, sugerując ich wewnętrzną sprzeczność,

co najmniej utrudniającą wywiązywanie się z narzuconych na koncesjonariusza obowiązków. Nie może to jednak przesłonić kluczowej kwestii, jaką jest naruszenie przez powoda warunków koncesji – w postaci prowadzenia działalności polegającej na obrocie tymi paliwami w szerszym zakresie niż określono w koncesji – jako podstawy wymierzenia kary pieniężnej.

O zasadniczych brakach przywołanych przez powoda podstaw skargi kasacyjnej świadczy również sposób, w jaki przedstawił on ich uzasadnienie. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego „[s]formułowanie „istotne zagadnienie prawne”, którym ustawodawca posłużył się w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., powinno być interpretowane w sposób zbliżony do „zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości”, o którym mowa w art. 390 § 1 k.p.c. Powołanie się zatem na okoliczność wymienioną w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. nakłada na sporządzającego skargę kasacyjną obowiązek szczególnie starannego uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania, w którym należy wykazać, że na gruncie danej sprawy jest nie tylko możliwa, lecz wręcz konieczna zasadnicza wykładnia ustawy, mająca znaczenie dla prawidłowego stosowania prawa przez sądy powszechne” (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 maja 2006 r., V CSK 75/06). Za niewystraczający należy uznać wywód przeprowadzony przez powoda w zakresie „istotnego” charakteru nakreślonego zagadnienia prawnego. Powód nie przeprowadził w sposób wyczerpujący jego analizy normatywnej, ograniczając się jedynie do polemiki z rozstrzygnięciem sądu drugiej instancji. Co więcej, nie wykazał, że przedstawione przez niego zarzuty mają rzeczywiście charakter abstrakcyjny, który mógłby mieć znaczenie dla rozwoju prawa i judykatury. Powód sformułował je bowiem w taki sposób, że *de facto* odnosiły się one do jego konkretnej sytuacji. Nie wyjaśnił, dlaczego wydanie rozstrzygnięcia w tej sprawie przełożyłoby się na orzekanie w podobnych sprawach.

Z tych względów Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c.

[as]