

POSTANOWIENIE

Dnia 21 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z powództwa [...] „A.” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w D.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 czerwca 2022 r. w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych

na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 24 maja 2021 r., sygn. akt VII AGa [...]

1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;

2. zasądza od [...] „A.” Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w D. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Decyzją z 11 czerwca 2015 r. (nr OPO-[...] Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”; „pozwany”), na podstawie art. 56 ust. 2 i ust. 1 pkt 12 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059, ze zm.; dalej: „p.e.”) uznał, że [...] „A.” Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w D. (dalej: „powód”; „przedsiębiorca”; „spółka”) oferowała do sprzedaży gaz płynny LPG przy wykorzystaniu niezgłoszonej do koncesji stacji auto-gazu, zlokalizowanej w miejscowości K. [...], [...]P., który to gaz płynny nie spełniał wymagań jakościowych przewidzianych w rozporządzeniu

Ministra Gospodarki z 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego LPG (Dz.U. z 2006 r., Nr 251, poz. 1851, ze zm.; dalej: „rozporządzenie”), co stanowiło naruszenie warunków koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa URE z 17 maja 2011 r. (nr OPC/1[...]), zmienioną następnie decyzją z 31 października 2011 r. (nr OPC/[...]/B[...]), za co nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 152 000 złotych.

Powód złożył odwołanie od powyższej decyzji, zaskarżając ją w całości.

Wyrokiem z 10 października 2016 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję w całości i rozstrzygnął o kosztach postępowania.

Na skutek apelacji pozwanego Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z 27 marca 2018 r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w W. - Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania odwoławczego.

Według Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, że działalność powoda na stacji paliw w miejscowości K. nie była objęta koncesją, a zatem nie mogła naruszać postanowień koncesji i podlegać karze pieniężnej.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 5 lutego 2020 r. oddalił odwołanie i rozstrzygnął o kosztach postępowania oraz kosztach sądowych.

Sąd Okręgowy ustalił, że w 2011 r. powód – w ramach wykonywania działalności koncesjonowanej – rozpoczął eksploatację stacji auto-gazu zlokalizowanej w miejscowości K. w celu sprzedaży gazu płynnego LPG, której nie zgłosił jednak Prezesowi URE.

Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości, że powód naruszył w ten sposób obowiązek wynikający z koncesji dotyczący zawiadomienia Prezesa URE o rozszerzeniu działalności koncesjonowanej o dodatkową stację auto-gazu, która nie była wymieniona w decyzji koncesyjnej.

Sąd Okręgowy zaznaczył, że powód był związany warunkiem określonym w punkcie 2.4.1. decyzji koncesyjnej z 17 maja 2011 r., zmienionej decyzją z 31 października 2011 r. Punkt 2.4.1. koncesji przewidywał, że koncesjonariusz

jest obowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej przedmiotową koncesją (w tym w szczególności dotyczących: nazwy, siedziby, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania.

Sąd Okręgowy zwrócił jednocześnie uwagę, że punkt 1. przedmiotowej decyzji koncesyjnej, zatytułowany „Przedmiot i zakres działalności”, określał, jakimi rodzajami paliw i przy pomocy jakiej infrastruktury (tj. przy wykorzystaniu jakich określonych stacji paliw lub stacji auto-gazu) spółka będzie prowadzić działalność koncesyjną w zakresie obrotu paliwami ciekłymi. Co przy tym istotne, udzielona powodowi koncesja nie uprawniała go do oferowania do sprzedaży gazu płynnego LPG przy wykorzystaniu stacji auto-gazu zlokalizowanej w miejscowości K.

Wskazując na powyższe, Sąd Okręgowy nie miał wątpliwości, że powód – nie zgłaszając organowi regulacyjnemu stacji auto-gazu, zlokalizowanej w miejscowości K., przy pomocy której realizował działalność koncesyjną - naruszył obowiązek wynikający z koncesji, który konkretyzował określony w ustawie obowiązek prawny.

Sąd Okręgowy zwrócił uwagę, że zgodnie z art 35 ust. 1 pkt 2 p.e. wniosek o udzielenie koncesji powinien zawierać w szczególności określenie przedmiotu oraz zakresu prowadzonej działalności, na którą ma być wydana koncesja. Zgodnie natomiast z art. 37 ust. 1 pkt 2 p.e., koncesja powinna określać przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją.

W konsekwencji, Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że określenie w decyzji koncesyjnej w szczególności przedmiotu i zakresu działalności, skutkowało zaistnieniem po stronie koncesjonariusza ustawowego obowiązku prowadzenia działalności koncesyjnej według warunków wskazanych w koncesji. Zdaniem Sądu Okręgowego, użyte w punkcie 2.4.1. decyzji koncesyjnej pojęcie „rozszerzenie” należało przy tym odnosić do kontekstu całego dokumentu koncesyjnego, w tym jego punktu 1., w którym określony został przedmiot działalności koncesyjnej, i w którym oznaczono określone stacje paliw, przy wykorzystaniu których powinna być prowadzona działalność koncesyjna powoda w zakresie obrotu paliwami ciekłymi.

Sąd pierwszej instancji podzielił jednocześnie stanowisko Prezesa URE, że w okolicznościach sprawy zachodziły podstawy do przyjęcia, że powód wprowadził do obrotu paliwo niespełniające wymagań jakościowych, tj. niespełniające warunków określonych w ww. rozporządzeniu ze względu na zawyżoną całkowitą zawartość siarki (po wprowadzeniu substancji zapachowej).

Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego w W. wniósł powód, zaskarżając go w całości.

W odpowiedzi na apelację Prezes URE wniósł o jej oddalenie.

Wyrokiem z 24 maja 2021 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację.

Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne i - co do zasady - ocenę prawną przedstawioną przez Sąd pierwszej instancji.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, Prezes URE prawidłowo zarzucił powodowi, że wprowadził do obrotu gaz płynny LPG, który według przeprowadzonych badań posiadał podwyższony parametr siarki niespełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego LPG, w brzmieniu obowiązującym w dacie kontroli. Wprowadzenie do obrotu nastąpiło przy tym przy wykorzystaniu stacji auto-gazu nieuwzględnionej w koncesji.

Odnosząc się do spornego obowiązku informacyjnego, Sąd Apelacyjny podniósł, że koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym przyznanym decyzją właściwego organu administracji indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej. Decyzja w sprawie udzielenia koncesji jest aktem o charakterze konstytutywnym. Z mocy aktu administracyjnego tworzy się stosunek prawny pomiędzy organem administracji a wnioskującym o przyznanie koncesji. Sąd Apelacyjny zwrócił jednocześnie uwagę, że obowiązująca w dacie udzielenia koncesji ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447; dalej: „u.s.d.g.”) nie zdefiniowała samego pojęcia „koncesji”, wskazując jedynie w art. 46 ust. 2, że szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegające koncesjonowaniu określają przepisy odrębnych ustaw. Przepisy tych ustaw normują zarówno zagadnienia (i) materialnoprawne,

w szczególności przesłanki udzielenia koncesji (a także cofnięcia czy wygaśnięcia koncesji), uszczegółowienie zakresu koncesjonowania, zasady wykonywania działalności koncesjonowanej (zwłaszcza szczególne obowiązki nałożone na koncesjonariusza), czy reguły kontroli tej działalności; jak i (ii) proceduralne, w tym treść wniosku o udzielenie koncesji, czy określenie wymaganych załączników do tego wniosku. Tego typu warunki mają charakter warunków wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu i jako że są określone w przepisach ustawowych, mają walor normatywny.

Sąd Apelacyjny podniósł, że stosownie do art. 48 u.s.d.g. organ koncesyjny mógł określić w koncesji, w granicach przepisów odrębnych ustaw, szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. Wskazał również, że aktem prawnym, będącym jednym z tych, do których odsyła art. 46 ust. 2 u.s.d.g., jest ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Stosownie do art. 32 ust. 1 pkt 4 p.e. wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi wymaga uzyskania koncesji. Fakt reglamentowania określonej działalności oznacza poddanie jej szczególnym rygorom ze względu na konieczność ochrony pewnych dóbr oraz swoistą gwarancję państwa, że działalność ta będzie prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Według art. 37 ust. 1 pkt 3 p.e. koncesja powinna określać warunki wykonywania działalności. Natomiast same warunki wykonywania działalności, które ma obejmować koncesja, nie zostały przez ustawodawcę doprecyzowane.

Analizując zagadnienie dotyczące spornego obowiązku informacyjnego, Sąd Apelacyjny powołał się przy tym na uchwałę Sądu Najwyższego z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19, w której przyjęto, że przepis art. 37 p.e. pozostawia Prezesowi URE uzasadnioną celami regulacji swobodę kształtowania zindywidualizowanych obowiązków koncesyjnych również w sposób ogólny, dlatego niezasadne jest opowiadanie się, że kategorię warunkiem 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.

Wskazując na powyższe, Sąd Apelacyjny stanął na stanowisku, że treść spornego punktu 2.4.1. koncesji udzielonej powodowi nie może być wykładana w ten sposób, że na powoda nałożono jednoznaczny i niewymagający konkretyzacji obowiązek poinformowania tylko o zmianach dotyczących: nazwy, siedziby, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zasadnicze znaczenie zapisu 2.4.1. koncesji było takie, że koncesjonariusz miał obowiązek zawiadomić o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej udzieloną koncesją, a rozszerzenie i ograniczenie zakresu działalności było tylko szczególnym przypadkiem, kiedy obowiązek podlegał aktualizacji.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że udzielona powodowi koncesja była skonstruowana w ten sposób, że określała przedmiot (obróć paliwami), zakres (rodzaje paliw), infrastrukturę (stacje paliw, stacje auto-gazu, autocysterny, naczepy, ciągniki siodłowe) i lokalizację tej infrastruktury. Koncesja wyznaczała ramy działalności koncesjonowanej, jaką koncesjonariusz mógł podjąć i jednym z elementów indywidualizujących działalność było ulokowanie stacji. W ten sam sposób istotę lokalizacji jako elementu koncesji rozumiał koncesjonariusz.

Z uwagi na powyższe Sąd Apelacyjny nie miał wątpliwości, że prowadzenie działalności koncesyjnej w nowej lokalizacji było istotną zmianą wykonywanej działalności, aktualizującą po stronie powoda obowiązek informacyjny w tym zakresie. Sąd Apelacyjny nie podzielił przy tym oceny prawnej Sądu pierwszej instancji, że rozszerzenie działalności koncesyjnej o nową stację kwalifikowało się do zgłoszenia ze względu na przedmiot działalności koncesjonowanej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, okoliczność ta podlegała zgłoszeniu, gdyż wykraczała poza warunki udzielone koncesją i istotnie zmieniała wykonywaną działalność.

Powód wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w [...], zaskarżając go w całości.

Skarga kasacyjna została oparta na podstawach:

I. naruszenia przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. w związku z art. 65 k.c. przez niewłaściwe zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. i niezastosowanie art. 65 k.c., skutkujące

niezasadnym przyjęciem, że: „(...) niezasadne jest opowiadanie się, że kategorię warunkiem 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”, a w konsekwencji nałożeniem na powoda kary pieniężnej za rzekome naruszenie obowiązku zgłoszenia Prezesowi URE;

2) art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. przez jego niewłaściwe zastosowanie w następstwie całkowicie niezasadnego przyjęcia, że:

a) „(...) powód twierdził, że skoro według normy PN-EN ISO 4257 należy unikać pobierania próbek z dolnych partii zbiornika, to pobranie paliwa przy 20% wypełnieniu zbiornika jest pobraniem z dolnych partii zbiornika. Sąd Apelacyjny za Sądem I instancji nie podziela poglądu powoda, albowiem nie ma miarodajnych dowodów, że 20% wypełnienia zbiornika oznacza jego dolną partię, na której osadzają się związki metali ciężkich. Sąd nie ma wiedzy specjalnej, jaka jest granica kumulacji metali ciężkich wpływająca na wyniki badań i czy 20% wypełnienia zbiornika zawiera się w tym przedziale granicznym. Ponadto kryterium „dolnych partii zbiornika” nie powinno być uzależnione od bezwzględnej wartości procentowej (tu 20%), ale winno uwzględniać kształt zbiornika. Inaczej rozkłada się 20% paliwa w zbiorniku o dłuższej podstawie od tej samej ilości w zbiorniku z krótszą podstawą. Kryterium normy PN-EN ISO 4257 nakazujące unikania pobierania z dolnych partii zbiornika jest wytyczną uwarunkowaną wielkością i ustawieniem zbiornika wymagającą odpowiedniego stosowania w konkretnych stanach faktycznych” w sytuacji, gdy już tylko ze specyfiki zbiorników podziemnych wprost wynika, że długość ich podstawy jest zdecydowanie większa niż ich wysokość, a zatem napełnienie zbiornika zaledwie w 20% skutkuje, iż paliwo bezsprzecznie znajduje się właśnie w dolnych partiach zbiornika;

b) „Wbrew stanowisku apelującego otrzymanie świadectwa jakości od dostawcy paliwa nie jest spełnieniem należytej staranności wprowadzającego do obrotu nabywcy paliwa” w sytuacji, gdy zgodnie z punktem 2.2.3. udzielonej powodowi koncesji właśnie do takiego działania był on zobowiązany;

II. naruszenia prawa procesowego, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 228 § 1 k.p.c., przez uznanie za rzekomo niewykazane przez powoda, że z uwagi na kształt zbiornika na gaz LPG o pojemności 4850 l jego zapełnienie w 20% pozwala na przyjęcie, iż składowane w nim paliwo znajduje się w dolnych partiach zbiornika, w sytuacji, gdy z uwagi na powszechnie znany fakt, iż zbiorniki na gaz LPG mają kształt podłużnego walca o długości znacznie większej niż ich wysokość, zapełnienie zaledwie w 20% skutkuje zapełnieniem jedynie dolnych partii zbiornika.

W oparciu o powyższe powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie przez Sąd Najwyższy co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie jego apelacji; ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania. Powód domagał się również rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Jednocześnie skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, wskazując, że w sprawie występują trzy istotne zagadnienia prawne, obejmujące pytania:

1) „Czy w świetle obowiązujących przepisów prawa energetycznego, w tym w szczególności przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 tej ustawy, dopuszczalne jest nakładanie na przedsiębiorcę prowadzącego działalność koncesjonowaną obowiązków, które w decyzji koncesyjnej nie zostały w żaden sposób skonkretyzowane, a dla ich opisania użyto jedynie ocennych i nieprecyzyjnych sformułowań, które jednocześnie nie znajdują swojego źródła w przepisach powszechnie obowiązującego prawa?”;

2) „Czy przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. może być stosowany w przypadku zarzutu naruszenia przez koncesjonariusza obowiązku, który w decyzji koncesyjnej nie został w żaden sposób wyrażony i skonkretyzowany, a wywiedziony został jedynie *ex post* przez organ koncesyjny, na skutek oczywiście rozszerzającej i sprzecznej z gramatycznym brzmieniem zapisów koncesji wykładni postanowień decyzji koncesyjnej, przy czym obowiązek ten nie znajduje jednocześnie swojego źródła w przepisach powszechnie obowiązującego prawa?”;

3) „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?”.

Prezes URE w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniosł o odmowę przyjęcia jej do rozpoznania, ewentualnie o jej oddalenie oraz zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁹ § 1 k.p.c.). Obowiązkiem skarżącego jest sformułowanie i uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w nawiązaniu do tych przesłanek, gdyż tylko wówczas może być osiągnięty cel wymagań przewidzianych w art. 398⁴ § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w kwestii przyjęcia bądź odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wynika przy tym z oceny czy okoliczności powołane przez skarżącego odpowiadają tym, o których jest mowa w art. 398⁹ § 1 k.p.c.

W niniejszej sprawie powód wniosł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na występowanie w niej istotnych zagadnień prawnych w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., które przedstawił w formie trzech wyżej przytoczonych pytań.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą, powołanie się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego jako przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wymaga wskazania problemu o charakterze abstrakcyjnym, nierozstrzygniętego w dotychczasowym orzecznictwie i wymagającego pogłębionej wykładni (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 2 października 2001 r., I PKN 129/01). Wnoszący skargę kasacyjną, formułując dane zagadnienie prawne, powinien przedstawić argumentację jurydyczną uzasadniającą tezę o możliwości rozbieżnych ocen prawnych w związku

ze stosowaniem przepisów, na tle których zagadnienie powstało, a samo zagadnienie powinno być ponadto „istotne” z uwagi na wagę przedstawionego przez skarżącego problemu interpretacyjnego dla systemu prawa. W art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. chodzi przy tym o zagadnienie prawne obejmujące poważną wątpliwość prawną, którego wyjaśnienie jest potrzebne dla ukierunkowania praktyki sądowej i rozstrzygnięcia sprawy, w której zagadnienie powstało (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 15 listopada 2017 r., III SK 13/17; 29 listopada 2017 r., I CSK 216/17).

Uwzględniając przedstawione wyżej założenia interpretacyjne, należy stwierdzić, że autor rozpatrywanej skargi kasacyjnej nie przedstawił istotnych zagadnień prawnych w rozumieniu przepisu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do pytań dotyczących wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., przede wszystkim należy wskazać, że pojęcie „obowiązku wynikającego z koncesji” zostało już przez Sąd Najwyższy w sposób szczegółowy omówione m.in. w najnowszej uchwale z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19.

W powołanym judykacie Sąd Najwyższy szeroko omówił problem dotyczący zakresu przedmiotowego art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., stwierdzając jednoznacznie, że nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej.

Powołując się na wyniki wykładni logiczno-językowej art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., Sąd Najwyższy uznał, że obowiązek wynika z koncesji zawsze wtedy, gdy jest w decyzji koncesyjnej formalnie określony. Formalne kryterium jest 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 rekonstruowane z innych źródeł. Każde inne kryterium prowadzi do niejednoznacznych wyników i zagraża pewności stosowania prawa. Nie ma zatem znaczenia, czy decyzja koncesyjna dokonuje całościowej i szczegółowej czy tylko częściowej eksplikacji obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, czy powiela definicje prawne zawarte w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, czy do nich wyraźnie

albo *implicite* odsyła. Z logiczno-językowego punktu widzenia o uznaniu, że obowiązek wynika z koncesji nie decyduje technika werbalizacji obowiązku w koncesji, ani to, że obowiązek można zrekonstruować także z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ani jakaś ontologiczna koncepcja wynikania. O tym więc, czy obowiązek wynika z koncesji decyduje formalny akt określenia obowiązku w decyzji koncesyjnej. Tylko bowiem formalna kwalifikacja obowiązków jako objętych koncesją albo nieobjętych koncesją jest oparta na dychotomicznym podziale; jest więc precyzyjna i transparentna, a przez to gwarancyjna.

Zdaniem Sądu Najwyższego, wyniki wykładni logiczno-językowej art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. znajdują oparcie również w wykładni systemowej. Sąd Najwyższy podniósł, że konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wymagają, aby decyzja koncesyjna formułowała tylko takie obowiązki, których źródłem jest ustawa. Zatem wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., zgodnie z którą koncesja może określać obowiązki niezależne od obowiązków, które można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, jest wykładnią niedopuszczalną. Wykładnia pozbawiająca przepis jakiegokolwiek zakresu zastosowania nie może być w demokratycznym państwie prawnym zaakceptowana. Wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., która zakłada, że nałożenie kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku nieprzestrzegania obowiązków koncesyjnych całkowicie odrębnych od źródeł powszechnie obowiązującego prawa mogłaby świadczyć o jego zasadniczej dysfunkcyjności. Z jednej strony pozbawia bowiem organ koncesyjny kompetencji do nakładania proporcjonalnych kar pieniężnych za nieprzestrzeganie obowiązków koncesyjnych, których wymiar zgodnie z art. 56 ust. 6 p.e. wymaga uwzględniania stopnia winy, stopnia szkodliwości społecznej oraz innych okoliczności korzystnych dla przedsiębiorcy, z drugiej *de facto* przymusza organ koncesyjny do stosowania sankcji cofnięcia koncesji jako jedynej sankcji realnie zabezpieczającej wykonanie obowiązków ustawowych wynikających z koncesji.

W konsekwencji, Sąd Najwyższy wyraził trafne stanowisko, że skoro konstrukcyjnym założeniem ustawy - Prawo energetyczne jest uzależnienie treści decyzji koncesyjnej od przepisów prawa, to zakres wyrażenia „obowiązki

wynikające z koncesji” nie może być ustalany w bezwzględnej opozycji do przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Według stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w powołanej uchwale, wnioski wykładni logiczno-językowej wspierają także argumenty celowościowe. Sąd Najwyższy podkreślił, że podstawowym założeniem prawa energetycznego jest zapewnienie, aby normy prawa energetycznego były skuteczne, pozwalały realizować zamierzone przez prawodawcę cele. Zasadniczo cele te powinny być realizowane przez adresatów ustawy dobrowolnie. Jednak okoliczność ta nie oznacza, że ustawodawca na tak kluczowym dla bezpieczeństwa państwa rynku musi bazować wyłącznie na poczuciu odpowiedzialności przedsiębiorców energetycznych. Przeciwnie, przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. odpowiedzialność za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji powinna skutecznie wspierać egzekwowanie obowiązków koncesji także tych rekonstruowanych z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Jednocześnie Sąd Najwyższy w powołanej uchwale podzielił pogląd sformułowany w wyroku z 6 października 2011 r., III SK 18/11, zgodnie z którym wyrażenie „obowiązki wynikające z koncesji” muszą dotyczyć działalności koncesjonowanej. Przedmiotowy ich zakres określa generalnie art. 32 p.e. Koncesja nie może formułować obowiązków przestrzegania wszystkich przepisów prawa składających się na porządek prawny Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ tak określone obowiązki wykraczałyby poza zakres działalności koncesjonowanej (tak też analogicznie: postanowienie Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17; wyrok Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2015 r., III SK 28/14 i analogicznie w wyrokach z: 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14; 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15 i z 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15). Konsekwentnie, nieprzestrzeganie przez koncesjonariusza obowiązków wykraczających poza właściwość Prezesa URE nie mogłoby być przedmiotem legalnej kontroli. Organ koncesyjny powinien ustanawiać zatem w decyzji koncesyjnej tylko takie obowiązki, które są konieczne i adekwatne do osiągnięcia celów prawa energetycznego. Obowiązki koncesyjne powinny być sformułowane w sposób czytelny dla adresata i precyzyjny, aby ich spełnienie bądź niespełnienie było możliwe do ustalenia, skontrolowania, a w razie potrzeby do wyegzekwowania.

Ponadto, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że w art. 37 ust. 1 p.e. ustawodawca wyróżnił warunki wykonywania działalności koncesjonowanej, precyzując w art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e., że koncesja powinna określać warunki szczegółowe (*verba legis*: „szczególne”). Jeżeli zatem art. 37 p.e. jest relewantny dla systemowej wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12, to powinien być brany pod uwagę w całości. Skoro *expressis verbis* pozostawia on Prezesowi URE uzasadnioną celami regulacji swobodę kształtowania zindywidualizowanych z natury rzeczy obowiązków koncesyjnych również w sposób ogólny, to nie można przyjmować, że kategorię warunkiem 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.

Sąd Najwyższy podkreślił również, że przesłanki udzielenia koncesji energetycznej zawarte są zarówno w ustawie - Prawo energetyczne, jak i w ustawie ustrojowej - Prawo przedsiębiorców, przy czym jeszcze na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej utrwał się pogląd o obowiązku kumulatywnego stosowania obu ustaw, co prowadzi do wniosku, że sprawdzenie, czy podmiot spełnia warunki uzyskania koncesji powinno polegać na kumulatywnym zastosowaniu obu ustaw.

W związku z powyższym należy uznać, że pojęcie „obowiązku wynikającego z koncesji” w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. zostało już w najnowszym orzecznictwie jednoznacznie zdefiniowane. Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie nie dostrzega przy tym okoliczności przemawiających za odstępniem od linii orzeczniczej wytyczonej uchwałą z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że wyjaśnienie poruszanej przez powoda w ramach pierwszego i drugiego zagadnienia kwestii dotyczącej dopuszczalności konkretyzacji obowiązku koncesyjnego w oparciu o „sformułowania, które jednocześnie nie znajdują swojego źródła w przepisach powszechnie obowiązującego prawa”, nie ma w istocie znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Z uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wynika, że zdaniem powoda sporny obowiązek informacyjny w odniesieniu do wykorzystywanej infrastruktury paliw został zrekonstruowany w oparciu o nieobowiązujący na moment wydania spornej decyzji (tj. czerwiec 2015 r.) przepis art. 43e p.e., który to przepis wszedł w życie dopiero 2 września 2016 r. Powyższe twierdzenie powoda nie ma jednak racjonalnych podstaw. W analizowanej sprawie sądy obu instancji zgodnie uznały bowiem, że w spornym okresie ciążyący na powodzie obowiązek zawiadomienia organu regulacyjnego o oferowaniu do sprzedaży gazu płynnego LPG przy wykorzystaniu niezgłoszonej do koncesji stacji auto-gazu, wynikał z treści punktu 2.4.1. w związku z punktem 1. koncesji, które należało odczytywać łącznie z art. 35 ust. 1 pkt 2 p.e. (regulującym wymogi wniosku o udzielenie koncesji) i art. 37 ust. 1 pkt 2 p.e. (normującym treść koncesji). Sąd Apelacyjny doprecyzował przy tym, że udzielona powodowi koncesja była skonstruowana w ten sposób, że określała przedmiot (obróć paliwami), zakres (rodzaje paliw), infrastrukturę (stacje paliw, stacje auto-gazu, autocysterny, naczepy, ciągniki siodłowe) i lokalizację tej infrastruktury. Oznacza to, że prowadzenie działalności koncesyjnej w nowej lokalizacji było istotną zmianą wykonywanej działalności, aktualizującą po stronie powoda obowiązek informacyjny w tym zakresie.

Podkreślenia wymaga, że również ujęta w ramach trzeciego pytania kwestia nie spełnia kryteriów wymaganych do jej zakwalifikowania jako zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Skarżący ograniczył się bowiem w tym zakresie jedynie do ogólnikowego zarysowania problemu, obejmującego potrzebę oceny, 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. Problematyka wskazana przez skarżącego w ramach tego zagadnienia prawnego nie ma jednak charakteru uniwersalnego w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., lecz w istocie – jak wynika z uzasadnienia skargi kasacyjnej - jest ściśle związana z rozstrzyganą sprawą (oceną konkretnych postanowień decyzji koncesyjnej udzielonej powodowi) i własną oceną rozstrzygnięcia przez skarżącego.

Tymczasem podkreślenia wymaga, że powołanie we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. zobowiązuje skarżącego do sformułowania zagadnienia prawnego oraz przedstawienia pogłębionej argumentacji prawnej, wskazującej na rzeczywiste istnienie poważnej wątpliwości prawnej (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z 10 maja 2001 r., II CZ 35/01; z 11 stycznia 2002 r.; z 23 listopada 2010 r., II CSK 344/10). Zagadnienie prawne wymaga przytoczenia argumentów wskazujących na istniejące w nauce lub orzecznictwie rozbieżne oceny prawne, w związku z którymi zagadnienie zostało sformułowane. Zagadnienie prawne powinno odwoływać się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni, natomiast nie może mieć charakteru kazuistycznego i służyć uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej pewnych szczegółowych elementów podstawy faktycznej zaskarżonego rozstrzygnięcia, tak jak ma to miejsce w omawianej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3, art. 99 i art. 108 § 1 w związku z art. 391 § 1 w związku z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 zdanie pierwsze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 265).