



Sygn. akt I NSK 68/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Leszek Bosek (przewodniczący)
SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)
SSN Adam Redzik

w sprawie z powództwa T. O. i E. K.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 18 października 2019 r.
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt VI ACa (...)

- 1. uchyla zaskarżony wyrok;**
- 2. oddala apelację powodów;**
- 3. obciąża powodów kosztami postępowania w sprawie i
powierza ich obliczenie referendarzowi sądowemu.**

UZASADNIENIE

Skargą kasacyjną z 31 lipca 2017 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
(dalej Prezes URE; Skarżący) zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 20 kwietnia 2017 r., VI ACa (...).

Prezes URE oparł skargę kasacyjną na podstawie wskazanej w art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., zarzucając Sądowi Apelacyjnemu w (...) naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

1. art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2017, poz. 220 ze zm.; dalej: p.e.) – przez jego niezastosowanie, pomimo tego, że T. O. i E. K. prowadzący wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe „T.” T. O. i E. K. s.c. (dalej: powodowie) nie przestrzegali obowiązków wynikających z koncesji w rozumieniu tego przepisu;

2. art. 56 ust. 2 p.e. przez jego niezastosowanie, pomimo tego, że powodowie swym zachowaniem wypełnili 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 powodom kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 2 ustawy p.e.

3. art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. przez błędną jego wykładnię, tj. uznanie, że warunek 2.2.2. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodom decyzją Prezesa URE z 10 września 2004 r. Nr (...) 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 2.2.2. koncesji nie jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Ponadto Prezes URE wskazał, że naruszenie przez Sąd Apelacyjny w (...) prawa materialnego, a mianowicie art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 2 i art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. doprowadziło do wydania błędnego wyroku, tj. do zmiany w całości zaskarżonego przez powodów wyroku Sądu pierwszej instancji poprzez uchylenie decyzji Prezesa URE z 30 grudnia 2014 r.

W związku z powyższym Prezes URE wniósł o:

1. uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) i orzeczenie co do istoty sprawy przez oddalenie apelacji Powoda od wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 17 listopada

2015 r., XVII AmE (...), ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania – przy uwzględnieniu kosztów postępowania i ich zasądzenia od powodów na rzecz pozwanego według norm przepisanych;

2. o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, gdyż stosownie do art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. w świetle przytoczonej podstawy kasacyjnej w sprawie zachodzi potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, a mianowicie wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 2 i art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e.

Uzasadniając podstawę skargi kasacyjnej, Prezes URE wskazał, że na gruncie niniejszej sprawy podstawowym problemem prawnym jest kwestia, czy art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi właściwą podstawę prawną do nałożenia kary pieniężnej na powodów za naruszenie warunku koncesji na obrót paliwami ciekłymi o treści: „Koncesjonariuszom nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami”.

Odnosząc się do powyższej kwestii, skarżący wskazał, że obowiązek nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i norm określonych obowiązującymi przepisami wypływa z samej koncesji. W ocenie Skarżącego wynika on bowiem ze szczególnego warunku wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. Ponadto wskazał, że obowiązku o identycznej treści nie formułuje żaden przepis prawa.

Wobec powyższego skarżący stwierdził, że warunek 2.2.2. koncesji na obrót paliwami ciekłymi konkretyzuje obowiązek spoczywający na powodach i wpływa na jego treść. Powyższe oznacza, że decyzja koncesyjna stanowi autonomiczne źródło rzeczoności obowiązku i jest to obowiązek wynikający z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. W konsekwencji – w uznaniu skarżącego – prowadzi to do konkluzji, że art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest właściwą podstawą prawną do wymierzenia kary pieniężnej powodom za naruszenie tego obowiązku. Zatem Sąd Apelacyjny naruszył też art. 56 ust. 2 p.e. poprzez jego niezastosowanie, pomimo tego, że powodowie swym zachowaniem wypełnili

hipotezę normy sankcjonowanej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., nie przestrzegając obowiązku wynikającego z koncesji w rozumieniu tego przepisu. W konsekwencji, Prezes URE był zobligowany do wymierzenia powodowi kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 2 p.e.

Uzasadniając wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Skarżący wskazał, że „zaskarżone orzeczenie wpisuje się w błędny i niebezpieczny nurt odmienny od zasadnego zapatrywania Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądu Apelacyjnego w (...) w tej niezwykle ważnej kwestii systemowej dla funkcjonowania rynku paliw ciekłych i eliminowania negatywnych, powszechnie znanych oraz nieakceptowalnych zjawisk występujących na tym rynku, uderzających bezpośrednio w konsumentów paliw, jak i środowisko naturalne poprzez wprowadzanie do obrotu paliw o niewłaściwej jakości i może zniweczyć skuteczną eliminację patologii występujących tamże”. Wobec tego podniósł, że przyjęcia skargi do rozpoznania wymaga ochrona interesu publicznego poprzez zapewnienie jednolitości wykładni we wskazanym zakresie. Skarżący jednocześnie zaznaczył, że przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wymaga interes powszechny (publiczny), a nie indywidualny, gdyż nie chodzi o rozstrzygnięcie konkretnego sporu i prostą wykładnię przepisów, lecz o ochronę obowiązującego porządku prawnego przed dowolnością orzekania i o ujednolicenie praktyki stosowania prawa pozytywnego.

W datowanej na 18 grudnia 2017 r. odpowiedzi na skargę kasacyjną powodowie wnieśli o:

1. orzeczenie o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;
2. zasądzenie od strony pozwanej na rzecz każdego z powodów kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Ponadto, na wypadek przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, Powodowie wnieśli o:

1. oddalenie skargi kasacyjnej;

2. zasądzenie od strony pozwanej na rzecz każdego z powodów kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

W uznaniu Powodów wskazana przez Skarżącego podstawa przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie zasługuje na uwzględnienie. Nie została bowiem spełniona m.in. przesłanka z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c., warunkująca przyjęcie skargi do merytorycznego rozpoznania przez Sąd Najwyższy. Powodowie wskazali ponadto, że zarzuty, na jakich oparto skargę kasacyjną w żaden sposób nie korelują z uzasadnieniem wniosku skarżącego o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

W ocenie Powodów żaden z przepisów prawa materialnego wskazany w skardze kasacyjnej nie został naruszony przez Sąd Apelacyjny w (...).

Odnosząc się do zarzutu niezastosowania przez Sąd Apelacyjny przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., Powodowie wskazali, że wbrew zarzutowi Skarżącego, Sąd Apelacyjny w (...) zastosował przy rozpoznawaniu sprawy art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. i dokonał jego wnikliwej wykładni.

Za całkowicie bezpodstawny Powodowie uznali także zarzut naruszenia art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. poprzez błędną wykładnię, tj. uznanie, że warunek 2.2.2. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi decyzją Prezesa URE nie jest szczególnym warunkiem działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo energetyczne. Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego z 22 listopada 2002 r., IV CKN 1505/00, wskazali, że nieodzownym elementem uzasadnienia podstawy skargi kasacyjnej, obejmującej zarzut błędnej wykładni prawa materialnego dokonanej przez sąd drugiej instancji, jest wyraźne wskazanie, na czym polega wadliwa interpretacja dokonana przez tenże sąd, a także wyjaśnienie, jak przepisy te powinny być rozumiane. Podkreślili w tym kontekście, że orzekając w przedmiotowej sprawie, Sąd Apelacyjny w (...) w ogóle nie odwoływał się do przepisu art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e., co za tym idzie nie dokonywał jego wykładni. Dlatego zarzut naruszenia tego przepisu przez błędną jego wykładnię jest całkowicie chybiony.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do treści uchwały Sądu Najwyższego z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19, 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.

Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu cytowanej uchwały, przepisy prawa energetycznego gwarantują ochronę ważnych dóbr publicznych i prywatnych oraz publicznych i prywatnych praw podmiotowych. Ich przestrzeganie powinno być zabezpieczone skutecznymi, proporcjonalnymi i odstrasżającymi sankcjami administracyjnymi. Taką sankcją jest zaś kara pieniężna za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.). Zabezpiecza ona obowiązek formalnie określony w decyzji koncesyjnej, przez co chroni ważny interes publiczny leżący u podstaw koncesjonowanej działalności energetycznej, mając na celu skuteczne skłonienie koncesjodawcy do respektowania nakazów i zakazów formalnie określonych w decyzji koncesyjnej. Konsekwentnie Sąd Najwyższy stwierdził, że wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. powinna uwzględniać cele prawa energetycznego, strukturę podmiotową rynku, a przede wszystkim wymogi konstytucyjne, na czele z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi – zasadą równości i zasadą proporcjonalności.

W przedmiotowej sprawie Sąd Apelacyjny, odwołując się do wyroków Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14, z 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15 oraz z 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15, przyjął, że z uwagi na sposób sformułowania art. 56 ust. 1 pkt 1 p.e., przepisu tego nie można stosować do nakładania kar pieniężnych w przypadku niewykonania przez przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku „wynikającego” z przepisów prawa, a nie decyzji koncesyjnej. Stwierdził, że 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 bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej.

W istocie źródeł przywołanego poglądu poszukiwać należy jeszcze głębiej. Już w uzasadnieniu wyroku z 6 października 2011 r., III SK 18/11, Sąd Najwyższy stwierdził, że podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi nieprzestrzeganie jedynie takich obowiązków, które wynikają z koncesji, *a contrario* obowiązek, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji, nie wynika z koncesji. W 2019 r. pogląd ten uzyskał aprobatę Sądu Najwyższego w wyrokach z 27 lutego 2019 r., I NSK 13/18 oraz I NSK 15/18.

Powyższego poglądu nie podzielił jednakże Sąd Najwyższy w cytowanej już uchwale 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19, odwołując się do relewantnego orzecznictwa, w tym własnego, a także formułując argumenty natury językowej, systemowej, jak i funkcjonalnej.

Przede wszystkim Sąd Najwyższy podkreślił, że z logiczno-językowego punktu widzenia obowiązek wynika z koncesji zawsze wtedy, gdy został formalnie określony w decyzji koncesyjnej. Formalne kryterium jest przy tym jednoznaczne i umożliwia zarówno organowi koncesyjnemu, jak i koncesjonariuszowi ustalenie, jakie obowiązki wynikają z koncesji, bez względu na to, czy 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 wreszcie do nich wyraźnie albo *implicite* odsyła. Z logiczno-językowego punktu widzenia o uznaniu, że obowiązek wynika z koncesji nie decyduje ani technika werbalizacji obowiązku w koncesji, ani to, że obowiązek można zrekonstruować również z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ani też jakaś ontologiczna koncepcja wynikania, lecz formalny akt określenia obowiązku w decyzji koncesyjnej.

Następnie Sąd Najwyższy podkreślił racje o charakterze systemowym, przemawiające na rzecz przyjętej interpretacji. Zarówno konstytucyjna zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), jak i zasada demokratycznego państwa prawnego

(art. 2 Konstytucji RP) wymagają, aby decyzja koncesyjna formułowała tylko takie obowiązki, których źródłem jest ustawa. Tym samym 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. W dalszej kolejności Sąd Najwyższy podkreślił, że koncesjonowanie stanowi wyjątek od konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej a wyjątki od tej zasady powinny być ujmowane restrykcyjnie. Dlatego też nałożenie na przedsiębiorcę obowiązków wynikających z koncesji wymaga zawsze upoważnienia ustawowego. Powinno być ono sformułowane i interpretowane ściśle, aby możliwe było utrzymanie niezbędnego związku między treścią nakładanych na przedsiębiorcę obowiązków a treścią odpowiednich przepisów prawa. Konsekwentnie koncesja nie może obejmować obowiązków rekonstruowanych z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących koncesjonowanej działalności. Przeciwnie, 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.

W trzeciej kolejności Sąd Najwyższy wskazał na racje natury funkcjonalnej. Podstawowym założeniem prawa energetycznego jest zapewnienie efektywności norm prawa energetycznego, które realizować będą 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.

Ponadto, celowościowa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. wymaga uznania dopuszczalności nakładania kar za nieprzestrzeganie przede wszystkim tych obowiązków koncesyjnych, które mają aksjologiczne i formalne uzasadnienie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Należy bowiem wychodzić z

założenia, że to prawodawca określa najistotniejsze dobra i obowiązki ich ochrony, także na rynku energetycznym, a nie organ koncesyjny potencjalnie tworzący oderwane czy opozycyjne do porządku prawnego dobra i obowiązki.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Najwyższy w przedmiotowej sprawie stwierdził, że Sąd Apelacyjny naruszył przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., a w konsekwencji przepisy art. 52 ust. 2 i art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e., uznając, że „niniejszej w sprawie nie było podstaw do nałożenia na powodów kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Źródłem obowiązku powoda były bowiem konkretne, przywołane powyżej przepisy prawa a nie koncesja” i w konsekwencji, na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., orzekł jak w sentencji.

Podstawę rozstrzygnięcia o kosztach postępowania stanowiły przepisy art. 98 w związku z art. 108 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.