



Sygn. akt I NSKP 22/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z powództwa G. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o zmianę koncesji,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 4 października 2022 r.
na skutek skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego
w Warszawie z dnia 26 listopada 2020 r., sygn. akt VII AGa 973/19:

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz
G. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. w W. kwotę
360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

I NSKP 22/21

UZASADNIENIE

Decyzją z 31 sierpnia 2017 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”) na podstawie art. 155 k.p.a. oraz art. 47 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2016, poz. 1829 ze zm., dalej: „u.s.d.g.”) w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 37, art. 30 ust. 1 oraz art. 50 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2017, poz. 220 ze zm., dalej: „PE”) po rozpatrzeniu wniosku złożonego 9 stycznia 2017 r. przez przedsiębiorcę G. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. w W. (dalej: „G.”), postanowił zmienić decyzję z 29 marca 2010 r. (nr [...]) w sprawie udzielenia koncesji na obrót energią elektryczną na okres od 1 kwietnia 2010 do 1 kwietnia 2020 r., w następujący sposób:

1. uwzględnił wniosek koncesjonariusza w zakresie zmiany adresu siedziby koncesjonariusza,
2. ustalił nową treść powołanej decyzji o udzielenie koncesji, w szczególności w części „Warunki wykonywania działalności” przez nadanie jej nowego brzmienia.

G. złożyła odwołanie od powołanej decyzji zaskarżając ją w części, tj. w zakresie punktu II, wnosząc o jej uchylenie w tym zakresie oraz zasądzenie kosztów postępowania. Zarzuciła naruszenie:

1. art. 155 w zw. z art. 61 § 1 k.p.a. oraz art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 37, art. 30 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 50 PE przez wydanie decyzji w zakresie punktu II, mimo iż w tym zakresie nie doszło do wszczęcia postępowania, tak na wniosek, jak i z urzędu, a jedynie miało miejsce wezwanie skarżącego do rozszerzenia pierwotnie złożonego wniosku, które to żądanie zostało przez skarżącego uznane za bezzasadne i nie zostało wykonane, co prowadzi do konkluzji, iż postępowanie co do punktu II zaskarżonej decyzji nigdy nie zostało wszczęte, a rzeczona decyzja w zakresie punktu drugiego rozstrzyga co do kwestii niebędącej przedmiotem postępowania;

2. art. 155 k.p.a. oraz art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 37, art. 30 ust. 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 50 PE przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że przepisy te dają możliwość dokonania zmiany koncesji w zakresie szerszym niż wnioskowany przez skarżącego, a dodatkowo, że dokonanie zmiany koncesji w zakresie, w którym zostało to dokonane w punkcie II zaskarżonej decyzji znajduje oparcie w interesie społecznym, mimo, że interes społeczny za taką zmianą koncesji nie przemawia, a co więcej wprowadzone modyfikacje prowadzą do niemającego podstaw w porządku prawnym ograniczenia swobody działalności gospodarczej. Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z 16 października 2019 r., wydanym w sprawie prowadzonej pod sygnaturą XVII AmE 339/17, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. uchylił decyzję w zaskarżonej części, tj. w zakresie pkt II;
2. zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 820 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powołane rozstrzygnięcie zapadło w oparciu o następujące ustalenia faktyczne i oceny prawne:

G. jest przedsiębiorcą i dokonuje obrotu energią elektryczną w oparciu o udzieloną przez Prezesa URE koncesję z 29 marca 2010 r. na okres od 1 kwietnia 2010 do 1 kwietnia 2020 r.

Koncesjonariusz zwrócił się do Prezesa URE o zmianę decyzji koncesyjnej przez zmianę adresu siedziby spółki.

W dniu 2 marca 2017 r. Prezes URE zwrócił się do koncesjonariusza o rozszerzenie wniosku o zmianę koncesji przez dostosowanie warunków jej wykonywania określonych w koncesji do zmian przepisów PE z 7 lipca, 22 lipca i 30 listopada 2016 r. oraz przesłał treść nowych warunków wykonywania działalności koncesjonowanej.

Koncesjonariusz pismem z 5 kwietnia 2017 r. poinformował, że uważa za niepotrzebne dokonywanie zmian w zakresie innym niż wynikające ze zmiany adresu.

Decyzją z 31 sierpnia 2017 r. Prezes URE dokonał wnioskowanej zmiany adresu, a ponadto z urzędu zmodyfikował brzmienie warunków koncesyjnych z 29 marca 2010 r.

Dokonując oceny powyższych faktów Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Wskazał, że przy orzekaniu brał pod uwagę stan prawny istniejący w dacie wydania zaskarżonej decyzji, gdyż ocenie podlegała prawidłowość wydania zaskarżonej decyzji z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie jej wydania, zaś art. 316 k.p.c., nie znajduje zasadniczo zastosowania w sprawach z odwołań od decyzji administracyjnych.

Sąd Okręgowy podzielił argumentację pozwanego regulatora rynku energetycznego co do istoty koncesjonowania niektórych obszarów działalności gospodarczej i związanym z tym reglamentowaniem prawa do wykonywania działalności, szczególnie istotnej z punktu widzenia interesów Państwa (np. obronności, bezpieczeństwa, w tym energetycznego itp.) i obostrzeń z wykonywaniem tego typu działalności. Nie podzielił natomiast zasadniczego argumentu Prezesa URE, że przepisy prawa dają mu możliwość ingerencji w warunki koncesji w każdych możliwych okolicznościach i w każdym czasie. Stwierdził, że zmiana warunków koncesji w trakcie jej obowiązywania jest możliwa jedynie w trzech zasadniczych sytuacjach. Po pierwsze, gdy z wnioskiem takim wystąpi sam koncesjonariusz (art. 41 ust. 1 PE). Po wtóre, gdy zachodzi jeden z przypadków wskazanych w ustawie prawo energetyczne, umożliwiające zmianę koncesji z urzędu, tj. bez wniosku koncesjonariusza (art. 41 ust. 3 i 4 PE). Po trzecie, zmiana warunków koncesji może być wymuszona przez ustawodawcę, gdy na koncesjonariusza nałożony jest obowiązek wystąpienia o taką zmianę.

W ocenie Sądu Okręgowego do powyższej konkluzji prowadzi w pierwszym rzędzie wykładnia językowa art. 41 PE. Konstrukcja regulacji zawartej w powołanym przepisie jako zasadę przewiduje zmianę koncesji na wniosek

koncesjonariusza. Nie narusza to w żadnym zakresie praw nabytych koncesjonariusza oraz wpisuje się w ogólną zasadę trwałości decyzji administracyjnych wyrażoną w art. 16 k.p.a. Zasadniczo prawo administracyjne jedynie wyjątkowo dopuszcza odstępstwa od tej zasady, m.in. wprowadzając możliwość zmiany decyzji na podstawie których strona nabywa prawa jedynie za jej zgodą (art. 155 k.p.a.) lub w trybie środków nadzwyczajnych jak np. wznowienie postępowania itp. Zatem także systemowo zmiany ostatecznych decyzji dopuszczalne są tylko wyjątkowo.

Zdaniem Sądu Okręgowego podobnie rzecz się ma w odniesieniu do koncesji, przy czym w tym wypadku, zarówno ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, jak i prawo energetyczne dopuszczają pewne wyjątki od zasady trwałości decyzji koncesyjnej. Pewność obrotu prawnego, jaką gwarantuje trwałość decyzji, w tym także koncesyjnych, ustępuje bowiem wobec pewnych szczególnych uwarunkowań, jakie zasadniczo przyświecają koncesjonowaniu działalności gospodarczej, która przecież co do zasady jest swobodna. Odstępstwa te są podyktowane szczególnie ważnym dla interesu państwa przedmiotem działalności gospodarczej, która podlega koncesjonowaniu. Ze względu na ten ważny aspekt ustawodawca dopuszcza zmianę warunków koncesji bez zgody koncesjonariusza w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

Zmiany inne niż na wniosek koncesjonariusza zostały dopuszczone w art. 41 ust. 3 i 4 PE. Zatem stosownie do treści art. 41 ust. 3 PE Prezes URE zmienia zakres koncesji w przypadkach określonych w art. 58 ust. 2 u.s.d.g. (tj. gdy przedsiębiorca: (1) rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa; (2) w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją), a stosownie do art. 41 ust. 4 PE w przypadkach określonych w art. 58 ust. 3 u.s.d.g. (tj. ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także jeżeli wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów

ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji albo też w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy), ale także w przypadku podziału przedsiębiorstwa energetycznego lub jego łączenia z innymi podmiotami i w przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 37 ust. 2c, w zakresie art. 37 ust. 1 pkt 1 i 7 (zasadniczo są to obowiązki dotyczące aktualizowania danych dotyczących koncesjonariusza).

W ocenie Sądu Okręgowego powołane regulacje tworzą zamknięty katalog sytuacji, w których organ regulacyjny może zmienić warunki koncesji z urzędu. Odwołanie do regulacji zawartych w art. 58 ust. 3 u.s.d.g., w których z kolei zawarte są pewne ogólne chronione wartości, takie jak zagrożenie obronności, bezpieczeństwo państwa lub bezpieczeństwo obywateli, pozostawia pewną elastyczność dla organu koncesyjnego w kreowaniu i uzasadnianiu zmian warunków koncesji, co pozostaje w zgodzie z aksjologicznym reglamentowaniem pewnych sfer działalności gospodarczej, jakim jest koncesjonowanie. Zatem pewne ramy swobody organu w dokonywaniu zmian zakresu koncesji pozwalają mu na posłużenie się tym instrumentem w sytuacji zmiany otoczenia prawnego koncesjonowanej działalności i wprowadzenia do koncesji nowych regulacji, ale tylko o ile jest to uzasadnione jedną z wyżej wymienionych enumeratywnie okoliczności. Oczywiście jest, że z treści uzasadnienia decyzji zmieniającej warunki koncesji muszą wynikać takie właśnie przesłanki dokonywania zmiany.

Oznacza to, że organ regulacyjny nie może w sposób dowolny dokonywać zmian warunków udzielnej koncesji, w szczególności w innych wypadkach niż wyżej wymienione.

Sąd Okręgowy stwierdził, że w sprawie niniejszej organ nie wskazał żadnej z wyżej określonych przyczyn uzasadniających zmianę warunków koncesji, w szczególności w uzasadnieniu nie przedstawił argumentów, które motywowałyby zmianę warunków koncesji ze względu na szczególnie chronione dobra takie jak obronność i bezpieczeństwo kraju oraz bezpieczeństwo obywateli.

Sąd pierwszej instancji nie zgodził z ogólną tezą pozwanego, że zmiana warunków koncesji jest zawsze konieczna w związku ze zmianą regulacji prawnych

odnoszących się do koncesjonowanej działalności, gdyż nie dopatrywał się podstaw do takich twierdzeń uznając, że żadne normy prawne takiej generalnej zasady nie przewidują. Z drugiej strony koncesjonariusz podlega regulacjom prawnym bez konieczności inkorporowania ich do koncesji w ramach zmiany warunków koncesji, gdyż przepisy powszechnie obowiązujące dotyczą podmiotów podlegających danej regulacji bez potrzeby inkorporowania ich do warunków koncesji. Zatem argument Prezesa URE o nierównym traktowaniu podmiotów prowadzących koncesjonowaną działalność w oparciu o koncesje aktualnie udzielane i uwzględniające aktualne regulacje i tych których koncesje były wydane pod rządami nieaktualnych już norm prawnych, nie był trafny.

Sąd Okręgowy wskazał ponadto, że ustawodawca jedynie wyjątkowo decyduje się na wprowadzenie obligatoryjnych dla koncesjonariuszy zmian warunków koncesji w sytuacji zmiany prawa, jednak wówczas jest to jednoznacznie określone w przepisach wprowadzających daną regulację. Tak stało się m.in. w odniesieniu do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych ustaw, gdzie w pkt. 6 ust. 1 został nałożony na określone przedsiębiorstwa energetyczne, którym udzielona została koncesja na wytwarzanie paliw ciekłych lub obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, obowiązek złożenia wniosku o zmianę koncesji w terminie 2 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

Taka wyjątkowość regulacji obligujących koncesjonariuszy do dokonania zmian warunków koncesji w ocenie Sądu Okręgowego potwierdza jedynie tezę, że zasadą jest brak podstaw do dokonywania zmian warunków koncesji w sytuacji zmian prawa dotyczących koncesjonowanej działalności. Gdyby przyjąć, że organ regulacyjny w każdych warunkach może i powinien dokonywać zmiany warunków koncesji w razie zmiany prawa, to w przepisach wprowadzających powszechnie obowiązujące przepisy prawa nie byłoby konieczności wprowadzania takich dodatkowych regulacji.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji za przyjęciem koncepcji Prezesa URE prezentowanej w toku postępowania sądowego o możliwości dokonywania z urzędu zmian warunków koncesji w zasadzie w sposób dowolny, nie przemawia

także praktyka organu prezentowana w toku postępowania administracyjnego, z której wynika jednoznacznie, że organ także zakładał, że zmiana warunków koncesji w kierunku ukształtowanym w zaskarżonej decyzji, nie może być dokona z urzędu. Stąd pismo organu z 2 marca 2017 r. skierowane do koncesjonariusza, w którym zawarta jest prośba o uzupełnienie wniosku przez przesłanie oświadczenia o wyrażeniu zgody na nowe ukształtowanie warunków koncesji zgodnie ze zmodyfikowanymi wzorcami stanowiącymi załącznik do pisma.

Sąd Okręgowy nie zgodził się ze stanowiskiem pozwanego wskazującym jako podstawę do dokonywania zmiany koncesji z urzędu art. 47 i 48 u.s.d.g. (omyłkowo wskazano k.p.a.). Uznał, że powołane regulacje nie stanowią materialnoprawnej podstawy do ingerencji w treść warunków koncesji. Są to jedynie normy kompetencyjne wskazujące na organ, który jest uprawniony do udzielania koncesji, odmowy udzielenia lub jej zmiany, a także cofnięcia itp., oraz w jakiej formie to następuje, a także że warunki szczególne wykonywania działalności objętej koncesją mogą być określone w koncesji w granicach przepisów odrębnych ustaw, oraz że w chwili wszczęcia postępowania organ koncesyjny powinien przekazać przedsiębiorcy szczegółową informację o warunkach wykonywania działalności koncesjonowanej.

W konsekwencji Sąd Okręgowy uznał, że zaskarżona decyzja w punkcie II została wydana bez podstawy prawnej i w tym zakresie ją uchylił na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c., zaś o kosztach postępowania orzekł w oparciu o art. 98 k.p.c.

Apelację od powołanego wyroku wniósł pozwany zaskarżając go w całości. Zarzucił naruszenie:

1. art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 PE przez dokonanie ich błędnej wykładni i przyjęcie, że w oparciu o wymienione przepisy Prezes URE nie był uprawniony do określenia z urzędu warunków koncesji, podczas gdy powyższe przepisy stanowiły komplementarną podstawę prawną określenia warunków koncesji także przy jej zmianie, nadto wymienione przepisy należy odczytywać i stosować łącznie oraz z uwzględnieniem specyfiki regulacji w prawie

energetycznym, bowiem dopiero łącznie dają one normę, co też niezbieżnie wynika z wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej;

2. art. 1 ust. 2, art. 3 pkt 15 i art. 50 PE w związku z art. 63 u.s.d.g, przez nieuwzględnienie wskazanych przepisów o charakterze systemowym, nieuwzględnienie specyfiki regulacji w prawie energetycznym i roli Prezesa URE w strukturze organów Państwa, jak też aksjologii prawa energetycznego i istoty oddziaływania Prezesa URE na rynek regulowany, w konsekwencji błędną wykładnię przepisów prawa, na podstawie których Prezes URE dokonał w realiach tej sprawy zmiany koncesji przez określenie warunków koncesyjnych z urzędu;
3. art. 479⁵³ § 2 k.p.c. przez uchylenie punktu II zaskarżonej decyzji w wyniku dojścia do błędnej konkluzji, że w tym zakresie została ona wydana bez podstawy prawnej, podczas gdy brak było podstaw do takiego rozstrzygnięcia i odwołanie powoda winno zostać oddalone.

W oparciu o przedstawione zarzuty pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołania powoda oraz zasądzenie kosztów postępowania za obie instancje.

Powód wniósł o oddalenie apelacji oraz zasądzenie kosztów procesu w instancji odwoławczej.

Wyrokiem z 26 listopada 2020 r., VII AGa 973/19, Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację oraz zasądził od Prezesa URE na rzecz G. kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie, gdyż nie oparto jej na przekonujących zarzutach, a Sąd Okręgowy nie dopuścił się uchybień, które należałoby wziąć pod uwagę z urzędu.

Sąd Apelacyjny wskazał, że stan faktyczny sprawy pozostawał poza sporem. Został on prawidłowy przedstawiony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, w konsekwencji Sąd Apelacyjny opisane tam ustalenia uznał za własne. Również z pełną aprobatą Sądu Apelacyjnego spotkały się wywody prawne

Sądu Okręgowego, zaś podniesione w apelacji zarzuty nie były w stanie przekonać o ich niezasadności w jakiegokolwiek części.

W opinii Sądu Apelacyjnego Sąd I instancji słusznie przedstawił rozstrzygnięcie sprawy w kontekście odpowiedzi na pytanie czy i kiedy Prezes URE jest uprawniony do wszczęcia postępowania dotyczącego zmiany koncesji z urzędu. W niniejszej sprawie postępowanie zostało co prawda wszczęte wskutek wniosku koncesjonariusza, jednak określił on jednoznacznie zakres postulowanej zmiany. Zakwestionowana decyzja dotyczyła nie tylko przedmiotu wniosku powoda, lecz także elementów koncesji, co do których ten jednoznacznie stwierdził, że nie żąda ich zmiany. W tym więc zakresie organ prowadził postępowanie i orzekał bez wniosku przedsiębiorcy.

Ponadto w ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd I instancji zasadnie odwołał się do art. 41 PE wskazując, że w ustępie pierwszym przewiduje on możliwość zmiany koncesji na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego. Przypadki zmiany koncesji bez takiego wniosku uregulowane są w art. 41 ust. 3 i 4 PE, przy czym poza sporem pozostaje, iż nie miały one miejsca w rozpatrywanej sprawie. Przepisów tych nie powołał w szczególności w swojej decyzji Prezes URE.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego sformułowanie w ustawie katalogu sytuacji, w których decyzja koncesyjna może być zmieniona, przesądza, iż może to nastąpić w tych tylko przypadkach. Nie ma zatem generalnej kompetencji Prezesa URE do dokonywania zmian koncesji. W konsekwencji, o ile jeden z tych przypadków dotyczy wniosku samego koncesjonariusza, to pozostałe wyczerpują kategorię sytuacji, w których wszczęcie postępowania w przedmiocie zmiany i sama zmiana może nastąpić bez takiego wniosku, a więc z urzędu. Stanowisko przeciwne oznaczałoby, że określanie przesłanek zmiany koncesji jest w ogóle zbędne, skoro niezależnie od ich spełnienia możliwe jest dokonanie zmiany koncesji bez wniosku przedsiębiorcy. Jednak ustawodawca przypadki te wyraźnie opisał, a ustanowienia danego przepisu nie można z założenia uznać za zbędne, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą racjonalności ustawodawcy.

Nie bez znaczenia jest okoliczność, iż art. 41 ust. 3 i 4 PE (w zw. z art. 58 ust. 3 i 4 u.s.d.g.) odnoszą się do przypadków istotnych uchybień koncesjonariusza, względnie okoliczności rzutujących na możliwość dalszego prowadzenia działalności (m.in. rażące naruszenie warunków określonych w koncesji lub innych warunków wykonywania działalności koncesjonowanej, nieusunięcie w wyznaczonym terminie stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub odpowiednimi przepisami, zagrożenia obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także przekształcenia podmiotowe koncesjonariusza).

Jak podkreślił Sąd Apelacyjny wskazanie, jako podstaw do zmiany koncesji z urzędu tak istotnych zdarzeń prowadzi do wniosku, iż nie znajduje oparcia w ustawie próba przypisania Prezesowi URE kompetencji tego typu realizowanej z urzędu na tezie o konieczności uwzględnienia zdarzeń szczególnie ważnych z punktu widzenia zadań regulatora. Ustawodawca sam dokonał swoistej selekcji wskazując w jakich konkretnie przypadkach taka ingerencją jest uprawniona. Skoro innych sytuacji tam nie przewidziano, to oznacza, iż wolą ustawodawcy nie było wyposażenie pozwanego w uprawnienie do takiej reakcji w razie ich nastąpienia. Rzecz jasna można dyskutować czy zakres rozważanych przypadków jest ustalony właściwie, ale będzie to dyskusja dotycząca stanowienia, a nie stosowania prawa. Ponadto ranga okoliczności faktycznych, które uprawniają Prezesa URE do zmiany koncesji z urzędu, podkreśla jednoznacznie, iż zmiana taka nie może nastąpić w razie wystąpienia okoliczności o mniejszej wadze.

Sąd Apelacyjny jednocześnie stwierdził, że uprawnienia do zmiany koncesji z urzędu wynikają z art. 47 i 48 u.s.d.g. Artykuł 47 ust. 1 u.s.d.g. określa organy właściwe do udzielania, odmowy udzielenia, zmiany oraz cofnięcia koncesji, nie reguluje natomiast w ogóle przesłanek poszczególnych decyzji. Przyjęcie, iż zawarto tam generalne upoważnienie do zmiany koncesji w każdym czasie nie jest możliwe choćby dlatego, że przepis ten na równi traktuje cofnięcie koncesji czy jej udzielenie, a jest oczywiste, że organ koncesyjny działań tych nie może podejmować dowolnie, bez wniosku strony lub bez zaistnienia okoliczności ściśle określonych w konkretnych przepisach. Artykuł 47 ust. 2 u.s.d.g. przesądza,

że koncesji udziela się, zmienia czy cofa decyzją administracyjną i w ogóle nie odnosi się do przesłanek jej wydania. To samo w ocenie Sądu odnieść należy do art. 23 ust. 2 pkt 1 PE, z którego wynika, że do zakresu działania Prezesa URE należy udzielanie i cofanie koncesji. Przepis ma znaczenie wyłącznie kompetencyjne, nie określa przesłanek poszczególnych działań ani nie daje abstrakcyjnego uprawnienia do ich podejmowania. Z przepisu tego nie wynika, że Prezes URE może w dowolnym czasie i w oparciu o dowolne okoliczności faktyczne udzielić czy cofnąć koncesję. Gdyby tak miało być cała reszta regulacji w tym przedmiocie okazywałaby się bezprzedmiotowa.

Z art. 48 ust. 1 u.s.d.g. wynika uprawnienie organu do określenia w koncesji szczególnych warunków wykonywania działalności w granicach przepisów odrębnych ustaw. Także przepis ten nie może być odczytywany jako dający uprawnienie do zmian koncesji, zwłaszcza że przesłanki takich modyfikacji opisano w innych przepisach. Chodzi więc jedynie o stworzenie możliwości ustalenia warunków działalności przy wydawaniu decyzji o udzieleniu lub zmianie koncesji, jednak o ile zachodzą podstawy do ich wydania określone w odrębnych przepisach. Artykuł 48 ust. 2 u.s.d.g. dotyczy przekazania przez organ każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy informacji o wyżej wymienionych warunkach niezwłocznie po wszczęciu postępowania koncesyjnego. Przepis ten nie odnosi się zatem w ogóle do wydawania decyzji administracyjnych, co jest obligatoryjną formą m.in. zmiany koncesji.

Następnie Sąd Apelacyjny zauważył, że art. 37 ust. 1 pkt 5 PE wskazuje, że koncesja powinna określać szczególne warunki wykonywania objętej nią działalności. Określa on zatem, jak zresztą cały art. 37 ust. 1 PE, treść decyzji koncesyjnej, a nie przesłanki jej wydania lub zmiany.

Sąd Apelacyjny nie podzielił również stanowiska Prezesa URE zgodnie z którym z komplementarności omówionej regulacji wynika ogólne uprawnienie Prezesa URE do dokonywania zmian koncesji z urzędu. Przytoczone przepisy z jednej strony określają właściwość organu, a z drugiej formy jego działania. Nie można jednak pominąć, iż wśród nich są również przepisy ściśle określające jakie okoliczności stanowią przesłankę do dokonania zmiany koncesji.

Komplementarność nie może oznaczać przyznania na podstawie przepisów o właściwości uprawnienia do wydawania decyzji poza tymi przypadkami.

Następnie, abstrahując od problemu relacji do opisanej wyżej regulacji art. 155 k.p.a., Sąd Apelacyjny zauważył, że nie dawałby podstawy do zmiany koncesji w przedstawionych wyżej okolicznościach. Przepis ten warunkuje bowiem zmianę decyzji ostatecznej między innymi wyrażeniem przez stronę zgody, która w tym przypadku nie miała miejsca.

W świetle powyższego wnioski z wykładni językowej i systemowej rozważanych przepisów są zdaniem Sądu Apelacyjnego jednoznaczne. Do przeciwnych konkluzji nie prowadzi także wykładnia celowościowa.

Z pełną aprobatą Sądu Apelacyjnego spotkały się wywody skarżącego dotyczące roli Prezesa URE i znaczenia jego działalności dla prawidłowego funkcjonowania sektora energetycznego podbudowane odwołaniem do art. 1 ust. 2 oraz art. 3 pkt 15 PE. Sąd zauważył jednak, że nie są to argumenty dostateczne do przyjęcia, iż jest to organ o nieograniczonej kompetencji i uprawnieniach. Przeciwno wyposażeniu pozwanego w uprawnienie do zmian koncesji z urzędu poza przypadkami określonymi wprost w ustawie przemawia szereg argumentów.

Po pierwsze to ustawodawca kształtuje zakres zadań i uprawnień organów władzy publicznej. Zatem argumentacja dotycząca przyznania określonego rodzaju kompetencji kierowana winna być do prawodawcy, natomiast rzeczą organu jest działanie na podstawie istniejących już regulacji i pod tym kątem prawidłowość owego działania ocenia sąd, który stosuje, a nie tworzy prawo.

Po drugie z art. 7 Konstytucji wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zakres uprawnień organu nie może więc być kreowany dowolnie i tylko w oparciu o przeświadczenie, iż jest to potrzebne do realizacji jego zadań i celów, do których osiągnięcia został on powołany. Ustawodawca określa zadania, ale też sposoby ich realizacji, w ramach których organ może lub jest zobowiązany podejmować czynności. Organy władzy, w tym sądy, w swoich czynnościach muszą kierować się wykładnią przepisów prawa uwzględniającą przepisy konstytucyjne.

Po trzecie wydanie koncesji tworzy określoną sytuację kształtując położenie przedsiębiorcy i warunki prowadzonej przez niego działalności. Dopuszczenie możliwości ich zmiany z urzędu, poza przypadkami ściśle określonymi w ustawie, tworzyłoby istotne zagrożenie dla stabilności obrotu i swobody prowadzenia działalności, które także są istotnymi wartościami. Słusznie wskazuje powód, iż mogłoby także godzić w konstytucyjnie gwarantowaną swobodę działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji).

Po czwarte sięganie po zmianę koncesji z uwagi na zmianę prawa energetycznego nie jest środkiem niezbędnym, w szczególności do zagwarantowania równości podmiotów, które uzyskały i aktualnie uzyskują koncesje. Jak słusznie zauważył Sąd Okręgowy nie jest przesłanką stosowania wobec danego przedsiębiorcy ograniczeń wynikających z aktualnie obowiązującego prawa wpisanie tych wymagań do decyzji koncesyjnej. Koncesja nie może również zwalniać z powszechnie obowiązujących powinności i ograniczeń. Stąd nie ma niebezpieczeństwa, że podmiot uzyskujący obecnie koncesję mógłby znaleźć się w gorszym położeniu niż ten, który koncesję uzyskał w przeszłości. O ile ustawodawca widzi konieczność dostosowania wydanych już koncesji do nowej regulacji nakłada na koncesjonariuszy odpowiednie obowiązki, w szczególności zobowiązując do złożenia wniosku o zmianę koncesji w określonym czasie.

Sąd Apelacyjny podkreślił ponadto, że pozwany nie może sprowadzać stanowiska Sądu pierwszej instancji do stwierdzenia, iż czyniłoby ono określanie warunków prowadzenia działalności w koncesji zbędnym. Uprawnienie do kształtowania takich warunków przewidziano w ustawie i trudno zaprzeczyć, że jest to środek potrzebny do realizacji zadań regulatora. Warunki są jednak elementem decyzji koncesyjnej i podlegać mogą zmianie przy spełnieniu przesłanek zmiany tejże decyzji. Z drugiej strony oprócz owych warunków koncesjonariusz musi stosować się do obowiązujących w danym czasie przepisów prawa. O ile więc owe przepisy się zmieniają, przedsiębiorca musi dostosować swą działalność do ich nowej wersji niezależnie od treści warunków koncesyjnych. Warunki te nie stanowią praw nabytych, które można byłoby przeciwstawić

przepisom prawa powszechnie obowiązującego. Z tego samego względu nie jest również trafne stanowisko, iż zmieniając koncesję w zakresie warunków prowadzenia działalności wobec zmiany przepisów prawa Prezes URE zapobiega nieprawidłowościom w działalności koncesjonariuszy.

W opinii Sądu Apelacyjnego nie jest również przekonujący argument, iż konsumenci winni w ramach określonych w koncesji warunków prowadzenia działalności uzyskiwać aktualną, zgodną z obecnym stanem prawnym, informację w tym zakresie. Pomija on znaczenie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które co najmniej na równi są dostępne konsumentom.

Po piąte zdaniem Sądu Apelacyjnego nie przekonuje argumentacja pozwanego w zakresie, w jakim wywodzi on, że pozbawienie go możliwości dokonywania zmiany koncesji w rozważanej grupie przypadków oznaczałoby pozostawienie do jego dyspozycji jedynie najbardziej radykalnego środka w postaci cofnięcia koncesji, co z kolei naruszałoby zasadę proporcjonalności. Stawianie alternatywy w postaci cofnięcia koncesji jest chybione, skoro taka decyzja także może być wydana w ściśle określonych przypadkach, a przeciwko uznaniu jej szerszej dopuszczalności przemawiają te same argumenty.

Prezes URE zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 PE poprzez dokonanie ich błędnej wykładni i przyjęcie, że w oparciu o wymienione przepisy Prezes URE nie był uprawniony do określenia przy zmianie koncesji jej warunków szczególnych, podczas gdy powyższe przepisy stanowiły kompleksową i komplementarną podstawę prawną określenia warunków koncesji przy jej zmianie, nadto wymienione przepisy należy odczytywać i stosować łącznie oraz z uwzględnieniem specyfiki regulacji w prawie energetycznym, bowiem dopiero łącznie dają one normę, co też niezbieżnie wynika z wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej,

2. art. 1 ust. 2, art. 3 pkt 15 i art. 50 PE w zw. z art. 63 u.s.d.g., które obowiązywały w czasie wydania zaskarżonej decyzji Prezesa URE, poprzez niezastosowanie wskazanych przepisów o charakterze systemowym oraz nieuwzględnienie specyfiki regulacji w prawie energetycznym i roli Prezesa URE w strukturze organów Państwa, jak też aksjologii prawa energetycznego i istoty oddziaływania Prezesa URE na rynek regulowany, w konsekwencji błędną wykładnię przepisów prawa na podstawie których Prezes URE dokonał w realiach tej sprawy zmiany koncesji poprzez określenie aktualnych warunków koncesyjnych,
3. art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 PE poprzez ich niezastosowanie wobec nieuwzględnienia, że kształtowanie szczególnych warunków wykonywania działalności objętej koncesją, mających na celu właściwą obsługę odbiorców, pozostaje w wyłącznej gestii Prezesa URE jako regulatora rynku energii,
4. art. 37 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 41 ust. 3 i 4 PE poprzez ich zastosowanie wobec uwzględnienia, że kształtowanie szczególnych warunków wykonywania działalności objętej koncesją, jest równoważne ze zmianą zakresu koncesji, o której mowa w tych przepisach, gdy tymczasem przedmiot i zakres koncesji oraz warunki szczególne koncesji zostały odrębnie uregulowane w postanowieniach art. 37 ust. 1 odpowiednio w pkt. 2 oraz pkt 5, pozbawiając tym samym Prezesa URE prawa do kształtowania warunków szczególnych koncesji na etapie zmiany koncesji.

Z uwagi na powyższe Prezes URE wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego przez pozwanego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie w całości przez oddalenie odwołania powoda, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania – przy uwzględnieniu kosztów postępowania i ich zasądzenia od powoda na rzecz pozwanego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę powód wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna podlega oddaleniu.

Nie można podzielić stanowiska pozwanego dotyczącego naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 PE poprzez dokonanie ich błędnej wykładni. Przed rozpoznaniem tego zarzutu należy poczynić jednak ogólne uwagi dotyczące wykładni art. 41 PE. Nie ulega wątpliwości, że zgodnie ze wskazanym przepisem Prezes URE może zmienić warunki koncesji na wniosek koncesjonariusza (art. 41 ust. 1 PE). Ponadto Prezes URE uprawniony jest do zmiany warunków koncesji z urzędu, gdy zachodzi jedna z przesłanek, o których mowa w art. 41 ust. 3 i 4 PE w zw. z art. 58 ust. 3 i 4 u.s.d.g. Przesłanki te, jak wskazał Sąd Apelacyjny, odnoszą się do przypadków istotnych uchybień koncesjonariusza, a także okoliczności rzutujących na możliwość dalszego prowadzenia działalności. Ograniczając rozważania wyłącznie do art. 41 PE należy więc uznać, że uprawnienie Prezesa URE do zmiany koncesji bezpośrednio uzależnione jest od zaistnienia konkretnych okoliczności i aktualizuje się wyłącznie w przypadku ich zaistnienia. *A contrario* brak zaistnienia jednej ze wspomnianych okoliczności skutkuje brakiem możliwości zmiany koncesji przez Prezesa URE. Dodatkowo wskazać należy, że katalog okoliczności aktualizujących uprawnienie Prezesa URE do zmiany koncesji, w świetle wskazanego przepisu, jest ograniczony i zamknięty.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, iż wprowadzenie przez ustawodawcę wąskiego i zamkniętego katalogu przesłanek stanowiących podstawę do zmiany koncesji z urzędu, uniemożliwia przyjęcie stanowiska pozwanego, iż zmiana taka mogłaby być podyktowana wszelkimi zdarzeniami

szczególnie ważnymi z punktu widzenia zadań regulatora. Analizowane przepisy, w zakresie wprowadzonego katalogu przesłanek, są jednoznaczne i z językowego punktu widzenia nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Jak zaś wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 11 lutego 2014 r., P 50/11, „[w] dotychczasowym orzecznictwie, które Trybunał w niniejszej sprawie podtrzymuje, wskazano m.in. «[w] państwie prawnym interpretator musi zawsze w pierwszym rzędzie brać pod uwagę językowe znaczenie tekstu prawnego. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas – zgodnie z zasadą *clara non sunt interpretanda* – nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie dodatkowo potwierdzać, a więc wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną» (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTZ ZU nr 5/2000, poz. 141). Nie oznacza to niedopuszczalności zastosowania innych niż językowa metod wykładni, a nawet, wyjątkowo, odstępstwa od sensu językowego przepisu. Jest to jednak możliwe w szczególnie uzasadnionych przypadkach m.in., gdy znaczenie językowe przepisu jest ewidentnie sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi”. W podobnym tonie wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 1 marca 2007 r., III CZP 94/06, mającej moc zasady prawnej: „[z]asada pierwszeństwa wykładni językowej, choć nie ustala absolutnego porządku preferencji, to jednak dopuszcza odstępstwa od wyniku jej zastosowania tylko wówczas, gdy wynik ten prowadzi albo do absurdu, albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji. Nie zawsze więc zachodzi konieczność posłużenia się kolejno wszystkimi rodzajami wykładni; nie ma w szczególności potrzeby sięgania po dyrektywy celowościowe wówczas, gdy już po zastosowaniu dyrektyw językowych albo językowych i systemowych uda się uzyskać właściwy wynik wykładni, tj. ustalić pozbawione cech absurdalności znaczenie interpretowanej normy (wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 7). Innymi słowy, odstępstwo od jasnego i oczywistego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą uzasadniać tylko szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne; jeśli takie racje nie zachodzą, należy oprzeć się na wykładni językowej (por. uzasadnienie uchwały Pełnego Składu Izby Cywilnej

Sądu Najwyższego z 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005, nr 3, poz. 42, wyrok Sądu Najwyższego z 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005, nr 7-8, poz. 137 oraz uchwała Sądu Najwyższego z 20 lipca 2005 r., I KZP 18/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 74).

Zastosowanie wykładni, w której interpretator odchodzi od sensu językowego przepisu, może być uzasadnione tylko w wyjątkowych okolicznościach, ponieważ adresaci norm prawnych mają prawo polegać na tym, co ustawodawca w przepisie rzeczywiście wyraził, a nie na tym, co chciał uczynić lub co uczyniłby, gdyby znał nowe lub inne okoliczności. Reguły odstępstwa od jasnego i oczywistego sensu językowego wynikającego z brzmienia przepisu wymagają szczególnej ostrożności przy ich stosowaniu i zobowiązują do wskazania ważnych racji mających uzasadniać odstępstwo od wyniku poprawnie przeprowadzonej wykładni językowej. W konsekwencji, odejście od jasnego, jednoznacznego sensu przepisu z naruszeniem wskazanych reguł powoduje dokonanie wykładni prawotwórczej, będącej przykładem wykładni *contra legem*".

Nie może ponadto umknąć uwadze waga wskazanych w ustawie okoliczności faktycznych uprawniających Prezesa URE do zmiany koncesji z urzędu, która świadczy o wyjątkowym charakterze przedmiotowej regulacji. Stosownie zaś do dyrektyw wykładni systemowej wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco. Ponadto, zgodnie z zakazem wykładni rozszerzającej należy odrzucić rezultat interpretacji przepisu posiadający zakres zastosowania lub unormowania szerszy aniżeli ten, który można wyinterpretować przy użyciu językowych metod wykładni.

Pozwany w skardze kasacyjnej wskazał na konieczność uwzględnienia specyfiki regulacji w prawie energetycznym i roli Prezesa URE w strukturze organów Państwa, jak też aksjologii prawa energetycznego i istoty oddziaływania Prezesa URE na rynek regulowany. Z tego też względu pozwany wskazał na art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 PE jako kompleksową i komplementarną podstawę prawną określenia warunków koncesji przy jej zmianie. Z uwagi na powyższe konieczne jest dokonanie interpretacji wskazanych przepisów, określenie relacji art. 41 PE do tak

zrekonstruowanej normy prawnej, a także ustalenie, w jaki sposób powyższe wpływa na kształt norm prawnych zrekonstruowanych powyżej na podstawie art. 41 PE.

Rację należy przyznać Sądowi Apelacyjnemu, iż art. 47 ust. 1 u.s.d.g. określa organy właściwe do udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany oraz cofnięcia koncesji. Przepis ten nie określa jednakże przesłanek poszczególnych decyzji. Artykuł 47 ust. 2 u.s.d.g. stanowi zaś, że udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu w stosunku do wniosku następuje w drodze decyzji. Przepis ten nie odnosi się do kwestii przesłanek wydania stosownej decyzji.

Stosownie do art. 48 ust. 1 u.s.d.g. organ koncesyjny może określić w koncesji, w granicach przepisów odrębnych ustaw, szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. Przepis ten określa więc kompetencje organu koncesyjnego, przy czym wyznacza ich granice poprzez odesłanie do przepisów odrębnych ustaw. Artykuł 48 ust. 2 u.s.d.g. nakłada zaś na organ koncesyjny obowiązek przekazania każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy informacji o warunkach, o których mowa w art. 48 ust. 1 u.s.d.g. Przepis ten nie odnosi zatem się do kwestii wydawania decyzji.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 PE do zakresu działania Prezesa URE należy udzielenie i cofanie koncesji. Ponownie, z językowego punktu widzenia, przepis ten dotyczy kompetencji Prezesa URE, nie zaś przesłanek podejmowania poszczególnych działań.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 5 PE koncesja powinna określać szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją. Jak słusznie podkreśla Sąd Apelacyjny przepis ten z językowego punktu widzenia odnosi się do treści koncesji, nie zaś przesłanek jej wydania lub zmiany.

Poszczególne, wskazane przez pozwanego przepisy, z językowego punktu widzenia nie dają więc podstaw do wyprowadzenia wniosku o ogólnej kompetencji Prezesa URE do dokonywania zmian koncesji z urzędu, z pominięciem przesłanek szczególnych określonych w art. 41 PE, ewentualnie określonych w innych

ustawach. Również systemowa interpretacja przytoczonych przepisów nie daje podstaw do wyprowadzenia takiego wniosku. Okoliczność, że organ posiada określoną kompetencję, nie oznacza sama przez się, że kompetencja ta jest nieograniczona. Przeciwnie, wskazany przez pozwanego art. 48 ust. 1 u.s.d.g., nawet przy nadaniu mu sugerowanej przez niego treści, wyraźnie wskazuje na granice kompetencji organu koncesyjnego.

Podobnie, systemowe ujęcie przedmiotowych regulacji nie umożliwia przyjęcia interpretacji przedstawionej przez pozwanego. Jak wskazano powyżej, wykładnia systemowa pełni z reguły funkcję subsydiarną wobec wykładni językowej, wykorzystywana zaś jest w sytuacji, gdy językowe brzemienne przepisu nie prowadzi do rekonstrukcji normy prawnej o jednoznacznej treści. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi. Zakładając nawet jednak, że wynik wykładni językowej art. 41 PE jest niejednoznaczny, wskazać należy, że założeniem wyjściowym dla wykładni systemowej jest uznanie, że przepisy prawne tworzą uporządkowany zbiór reguł, zaś o ich interpretacji decyduje położenie zarówno w systemie prawa, jak i systematyce określonego aktu normatywnego. Jednocześnie, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 25 stycznia 2000 r., I KZP 53/99, „[i]nterpretator (...) powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system”. Przyjęcie interpretacji pozwanego prowadziłoby zaś do wniosku, iż art. 41 PE jest w istocie treściowo pusty, jak i ewentualnie przepisy innych ustaw upoważniające Prezesa URE do zmiany treści koncesji.

Zwrócić należy również uwagę na okoliczność, iż sposób wykładni art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 PE przyjęty przez pozwanego prowadziłby do sytuacji, w której zachodziłaby kolizja norm prawnych zrekonstruowanych na bazie wskazanych przez niego przepisów oraz art. 41 PE. Nie ulega bowiem wątpliwości, zakładając, że z podanej przez pozwanego podstawy prawnej wynika ogólna kompetencja Prezesa URE do zmiany koncesji, iż pomiędzy sytuacjami objętymi zakresem przepisów art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 PE a art. 41 PE zachodzi stosunek podporządkowania, a ściślej art. 41 PE

stanowi *lex specialis* w stosunku do przytoczonych przez pozwanego przepisów. Podporządkowanie zaś przynajmniej jednego z elementów zakresu jednej normy zakresowi innej normy nakazuje odwołanie do zasady *lex specialis derogat legi generali*. Zgodnie z nią należy zaś uznać, że norma wskazana przez pozwanego nie znajduje zastosowania w sytuacjach objętych zakresem art. 41 PE.

Sąd Najwyższy podziela również zapatrywanie Sądu Apelacyjnego, co do niemożliwości zrekonstruowania w oparciu o art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. w zw. z art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 PE, postulowanej przez pozwanego normy przy użyciu metod wykładni funkcjonalnej. Zgadzając się więc z wywodami pozwanego dotyczącymi roli Prezesa URE, stwierdzić należy, że w świetle językowo jednoznacznej regulacji prawnej dotyczącej kwestii zmiany koncesji, nie stanowią one racji wystarczającej do przyjęcia jego szerszych kompetencji w tym zakresie. Jednocześnie, zakładając racjonalność ustawodawcy uznać należy, że ustawodawca ograniczając możliwości organu koncesyjnego do zmiany koncesji postępował w sposób celowy i uzasadniony.

Za równie istotne uznać należy wskazanie przez Sąd Apelacyjny na art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konsekwentnie prawo określa ich zadania, kompetencje oraz tryb postępowania, tak w zakresie podstaw, jak i granic. Zauważyć jednocześnie należy, że określona w Konstytucji zasada legalizmu stanowi istotną dyrektywę interpretacyjną nakazującą ścisłą wykładnię przepisów kompetencyjnych (zakaz domniemywania kompetencji), a w szczególności stosownie wobec organów publicznych zasady: co nie jest dozwolone jest zakazane. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 czerwca 2006 r., K 53/05, „stosownie do art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to m.in., że kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w przepisach a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać”. Konsekwentnie uznać należy, że nawet przyjęcie istnienia wątpliwości interpretacyjnych przepisów dotyczących

możliwości zmiany koncesji przez organ koncesyjny, co w niniejszej sprawie nie ma miejsca, nie mogłoby skutkować domniemaniem ich istnienia.

Słusznie także zwrócił uwagę powód, iż swoiste domniemanie kompetencji Prezesa URE do zmiany warunków koncesji narusza konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej. Zasada ta, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, a także Sądu Najwyższego, pełni dwojaką funkcję. Z jednej bowiem strony art. 22 Konstytucji RP wyraża jedną z zasad ustroju gospodarczego państwa, z drugiej zaś może stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą (por. wyrok TK z 10 kwietnia 2001 r., U 7/00; wyrok Sądu Najwyższego z 13 czerwca 2002 r., III RN 54/02). Samo zaś pojęcie wolności działalności gospodarczej oznacza wolność od nieuzasadnionej i nadmiernej ingerencji władzy publicznej w tę działalność. Konsekwencją tak rozumianej zasady jest zaś uznanie, że wykładnia przepisów szczegółowych powinna być dokonywana w ten sposób, aby w kwestiach wątpliwych przyjmować domniemanie na rzecz wolności gospodarczej, a także, że ograniczenia swobody gospodarowania powinny być określone w ustawie. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z 18 października 2001 r., I KZP 9/01, „ustrojodawca uznał zasadę, że w działalności gospodarczej wszystko, co nie jest zakazane, jest dozwolone”.

Ten ostatni aspekt wyrażony został bezpośrednio w treści ustawy zasadniczej, która wprost stanowi, iż ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy. Podkreślić jednocześnie należy, że wymaganie ustawowego określenia ograniczeń implikuje nakaz dochowania dostatecznego stopnia określoności regulacji ustawowej. Określoność regulacji prawnej, zwana także odpowiednią szczegółowością, obejmuje dwa zasadnicze elementy: (1) dostateczną precyzję, jasność i poprawność regulacji prawnej oraz – co szczególnie ważne w niniejszej sprawie – (2) dostatecznie ściśle i precyzyjne determinowanie działań organów państwa, w tym zwłaszcza działań organów administracji. Jeśli regulacja ustawowa nie osiąga tego stopnia precyzji, jej interpretacja powinna być prowadzona *in favorem libertatis*, tym bardziej, że wszelkie ograniczenia wolności działalności gospodarczej stanowią wyjątek

od zasady (por. uchwała Sądu Najwyższego z 10 stycznia 1990 r., III CZP 97/89). Stoi to na przeszkodzie przyjęcia stanowiska pozwanego.

Niewątpliwe zgodzić się także należy ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego, iż przesłanką konieczną, a także wystarczającą stosowania wobec danego przedsiębiorcy ograniczeń wynikających z aktualnie obowiązującego prawa, nie jest wpisanie ich do decyzji koncesyjnej. Przyjęcie stanowiska pozwanego oznaczałoby, że brak ich umieszczenia w treści koncesji należałoby ocenić jako równoznaczny ze zwolnieniem przedsiębiorcy z obowiązku przestrzegania przepisów obowiązującego prawa. Z takim poglądem nie sposób się zgodzić. Jak słusznie podkreślił Sąd Okręgowy, koncesjonariusz podlega regulacjom prawnym bez konieczności inkorporowania ich do koncesji w ramach zmiany warunków koncesji, gdyż przepisy powszechnie obowiązujące dotyczą podmiotów podlegających danej regulacji, bez potrzeby inkorporowania ich do warunków koncesji. Konsekwentnie podzielić należy ocenę sądów obu instancji, iż nie ma niebezpieczeństwa, że podmiot uzyskujący obecnie koncesję, z racji zmieniających się przepisów powszechnie obowiązujących, mógłby znaleźć się w gorszej sytuacji, aniżeli ten, który koncesję uzyskał przed ich zmianą. Na powyższe zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19, podkreślając, że: „[n]ałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz.U. z 2018 r. poz. 775 z późn. zm.) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej”.

Podkreślić ponadto należy zaakcentowaną przez sądy obu instancji, a także opisaną wyżej nie wprost okoliczność, iż w przypadku uznania przez ustawodawcę konieczności dostosowania wydanych już koncesji do nowej regulacji, dochodzi do nałożenia na koncesjonariuszy odpowiednich obowiązków, w szczególności zobowiązani oni zostają do złożenia wniosku o zmianę koncesji w określonym czasie.

Niejasny jest argument pozwanego sprowadzający się w istocie do stwierdzenia, iż zobowiązanie koncesjonariuszy do przestrzegania powszechnie

obowiązującego prawa powoduje, że określenie warunków prowadzenia działalności w koncesji staje się zbędne. Jak wskazał Sąd Apelacyjny, uprawnienie do kształtowania takich warunków przewidziane zostało w ustawie i jest instrumentem, za pomocą którego regulator realizuje swoje zadania. Rzeczone warunki stanowią, jednakże element decyzji koncesyjnej i mogą podlegać zmianie przy zaistnieniu przesłanek ustawowych. Jednocześnie, jak wskazano wyżej, obok wspomnianych warunków koncesjonariusz podlega obowiązującym w danym czasie przepisom prawnym. W przypadku zmiany tych ostatnich koncesjonariusz musi dostosować swoją działalność do ich treści, niezależnie od treści warunków koncesyjnych.

Rację ma Sąd Apelacyjny, że wyposażenie Prezesa URE w kolejne środki w postaci uprawnień do zmiany koncesji z urzędu w przypadkach innych aniżeli określone w ustawie, zwłaszcza w związku ze zmianami prawa energetycznego, przełożyłoby się na jeszcze efektywniejszą realizację przez organ jego obowiązków. W obowiązującym stanie prawnym ocenić to, jednakże należy jako postulaty *de lege ferenda* kierowane nie do organów stosujących prawo, lecz je stanowiących. Przebieg postępowania poprzedzającego wydanie zakażonej decyzji Prezesa URE wskazuje na to, że pozwany, przynajmniej w początkowym etapie, miał tego pełną świadomość. W przeciwnym razie trudno wyjaśnić wezwanie powoda do rozszerzenia pierwotnie złożonego wniosku, który dotyczył wyłącznie zmiany adresu siedziby koncesjonariusza.

Z uwagi na powyższe uznać należy, że Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku zastosował właściwe przepisy prawne, poprawnie zinterpretowane. Z tego też względu za niezasadne uznać należy pozostałe zarzuty skargi kasacyjnej.

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

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

[as]