



Sygn. akt I NSKP 25/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Grzegorz Żmij

w sprawie z powództwa Syndyka Masy Upadłości E. S.A. w upadłości w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o zmianę koncesji
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 12 października 2022 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelaktualnej z dnia 25 stycznia 2021 r.,
sygn. akt VII AGa 16/20:

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz
Syndyka Masy Upadłości E. S.A. w upadłości w W. kwotę 540
(pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 25 stycznia 2021 r., sygn. akt VII AGa 16/20, Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 18 listopada 2019 r., sygn. akt XVII AmE 251/17 o zmianę koncesji oraz zasądził od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz E. S.A. w upadłości w W. kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny wskazał, że decyzją z 19 czerwca 2017 r. Nr [...] , Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”) na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2016, poz. 23, ze zm., dalej: „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: „p.e.”), po rozpatrzeniu wniosku złożonego 10 marca 2017 r. przez przedsiębiorcę E. S.A. z siedzibą w W. (dalej: „Koncesjonariusz”), postanowił zmienić decyzję z 15 czerwca 2010 r. Nr [...]1 z późn. zm. w sprawie udzielenia Koncesjonariuszowi koncesji na obrót energią elektryczną, na okres od 15 czerwca 2010 r. do 15 czerwca 2030 r. w następujący sposób:

I. uwzględnił wniosek Koncesjonariusza w zakresie zmiany adresu siedziby Koncesjonariusza,

II. ustalił treść powołanej wyżej decyzji, w szczególności „*Warunki wykonywania działalności*”, poprzez nadanie jej brzmienia szczegółowo określonego w treści decyzji.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył Koncesjonariusz, zaskarżając ją w części, tj. co do pkt. II rozstrzygnięcia w zakresie, w jakim ustala on zmianę treści decyzji Prezesa URE z 15 czerwca 2010 r. nr [...]1 z późn. zm. w zakresie warunków wykonywania działalności koncesjonowanej określonych w punkcie 2.1.2 koncesji.

Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie następujących przepisów prawa:

1. art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że z przepisów tych wynika norma kompetencyjna dająca Prezesowi URE uprawnienie do działania z urzędu w przedmiocie zmiany koncesji i swobodnego kształtowania jej treści w wyniku czego Prezes URE dokonał zmiany ustalonych w koncesji Spółki warunków wykonywania działalności gospodarczej w sytuacji, gdy z treści tych przepisów takiej normy nie można wywieść, a więc zmiana koncesji w zakresie wykraczającym poza wniosek Spółki w sytuacji, kiedy Spółka na takie zmiany nie wyraziła zgody, a tym samym nie rozszerzyła zakresu złożonego wniosku, nie była dopuszczalna,

2. art. 41 ust. 1 p.e. przez jego niezastosowanie i w konsekwencji błędne przyjęcie, że Prezes URE przy wydawaniu decyzji w postępowaniu o zmianę koncesji nie jest związany zakresem wniosku złożonego przez Spółkę, podczas gdy zastosowanie art. 41 ust 1 p.e. w niniejszej sprawie jest obligatoryjne i powinno prowadzić do konkluzji, że w przedmiocie zmiany koncesji w niniejszej sprawie Prezes URE mógł wydać decyzję wyłącznie na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego i w zakresie wynikającym z tego wniosku,

3. art. 23 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 37 p.e. przez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że Prezes URE może ukształtować warunki wykonywania działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu energią elektryczną przez Spółkę przez zmianę treści koncesji w pkt 2.1.2 i wprowadzenie obowiązku wykonywania działalności koncesjonowanej w sposób nie narażający na powstanie szkód materialnych, podczas gdy prawidłowa wykładnia tych przepisów w kontekście art. 46 ust. 2 w zw. z art. 48 ust. 1 u.s.d.g. wskazuje, że Prezes URE nie mógł zmienić koncesji przez wprowadzenie postanowienia o wskazanej treści, ponieważ kompetencja ta nie wynika z ww. przepisów,

4. art. 155 k.p.a. przez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że w toku postępowania w sprawie zmiany koncesji Prezes URE może zmienić treść tej decyzji bez zgody Spółki, podczas gdy zgodnie z normą zawartą w tym przepisie zmiana decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, może nastąpić jedynie za zgodą strony, czyli w niniejszej sprawie Spółki, która na podstawie udzielonej koncesji wykonuje działalność w zakresie obrotu energią elektryczną,

5. art. 37 ust. 2c p.e. w zw. z art. 61 ust. 1 k.p.a. przez jego niezastosowanie i przyjęcie, że Prezes URE może działać z urzędu w postępowaniu wszczętym na wniosek Spółki, podczas gdy z treści tego przepisu wynika, że niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania na wniosek i z urzędu co miało miejsce przy wydaniu zaskarżonej decyzji.

Wobec powyższego odwołujący wnioskował o:

- zmianę zaskarżonej decyzji w części, co do pkt II rozstrzygnięcia w zakresie w jakim ustala ona zmianę decyzji Prezesa URE z 15 czerwca 2010 r. nr [...]1 w zakresie warunków wykonywania działalności koncesjonowanej określonych w punkcie 2.1.2 koncesji i orzeczenie o treści pkt 2.1.2 koncesji przez nadanie jej następującego brzmienia: „Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego”.

- zobowiązanie Prezesa URE do przedstawienia informacji o liczbie postępowań w sprawie zmiany koncesji, które w związku ze zmianą przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy od podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1052 ze zm.), ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1165 ze zm.) lub ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1986) wszczął z urzędu w sytuacji, kiedy Koncesjonariusz nie złożył wniosku o zmianę koncesji w związku ze zmianą tych przepisów;

- zasądzenie od Prezesa URE na rzecz Spółki kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego i opłaty skarbowej od pełnomocnictwa, według norm przepisanych.

Pozwany – Prezes URE wnioskował o oddalenie odwołania, wskazując na brak podstaw do zmiany zaskarżonej decyzji i podtrzymując stanowisko w niej zawarte, wnosząc na rozprawie o umorzenie postępowania w sprawie, z uwagi na to, że przedsiębiorcy decyzją z 7 stycznia 2019 r. została cofnięta koncesja.

Wyrokiem z dnia 18 listopada 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów: uchylił decyzję Prezesa URE z 29 czerwca 2017 r., Nr [...] w punkcie 2.1.2. koncesji w części dotyczącej zapisu

w brzmieniu: „... oraz nie narażający na powstanie szkód materialnych.” (pkt 1); zasądził od pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz powoda E. Spółki Akcyjnej w W. kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt 2); zasądził od pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz P. G. Syndyka Masy Upadłości E. Akcyjnej w W. kwotę 737 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego (pkt 3).

Sąd Okręgowy oparł swoje rozstrzygnięcie na poniższych ustaleniach i rozważaniach prawnych, w oparciu o stan faktyczny ustalony na podstawie dowodów z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym oraz sądowym, które nie były przez żadną ze stron kwestionowane, a także faktów powszechnie znanych.

Decyzją z dnia 15 czerwca 2010 r. o nr [...]1 z późn. zm. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił E.1 Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w L. koncesji na obrót energią elektryczną na okres od 15 czerwca 2010 r. do 15 czerwca 2030 r.

W dniu 10 marca 2017 r. Koncesjonariusz wystąpił do Prezesa URE o zmianę koncesji poprzez zmianę adresu siedziby Spółki.

Pismem z 29 marca 2017 r., znak: [...] Prezes URE zawiadomił przedsiębiorcę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zmiany koncesji na obrót energią elektryczną przedsiębiorcy i wezwał go do uzupełnienia powyższego wniosku poprzez przesłanie oświadczenia o wyrażeniu zgody na ukształtowanie brzmienia warunków koncesyjnych w decyzji o udzieleniu koncesji na obrót energią elektryczną z dnia 15 czerwca 2010 r. Nr [...]1 z późn. zm. zgodnie ze wzorcem.

Przedsiębiorca zgłosił zastrzeżenia względem przesłanego wzorca koncesji. Kwestionował treść następujących punktów:

- a. 2.1.2 w zakresie sformułowania „oraz nienarażający na powstanie szkód materialnych”,
- b. 2.3.1. w zakresie obowiązku zawiadomienia Prezesa URE w przypadku zaistnienia wymienionych w tym punkcie zdarzeń niezależnie od złożenia wniosku o zmianę koncesji,

c. 2.3.5. w odniesieniu do wprowadzenia obowiązku o wskazanej w nim treści do koncesji na obrót energią elektryczną.

d. 2.3.6. co do sposobu oznaczenia początku biegu terminu na zawiadomienie Prezesa URE od daty zaistnienia wskazanych w tym punkcie zdarzeń i okoliczności.

Jednocześnie zwrócił się z wnioskiem o wprowadzenie zmian w przesłanym wzorcu w taki sposób, że:

a. w pkt 2.1.2. wzorca usunięte zostanie sformułowanie „oraz narażający na powstanie szkód materialnych”,

b. pkt 2.3.1. wzorca otrzyma brzmienie:

„2.3.1. Koncesjonariusz obowiązany jest zawiadomić pisemnie Prezesa URE w przypadku zmiany:

1) oznaczenia podmiotu, jego siedziby oraz adresu,

2) numeru w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym lub numer równoważnego rejestru państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej, państwa członkowskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o E Obszarze Gospodarczym lub Turcji,

3) numer identyfikacji podatkowej NIP,

jeżeli koncesjonariusz nie jest zobowiązany do złożenia wniosku koncesji w związku z tą zmianą”;

c. pkt 2.3.5. wzorca zostanie usunięty,

d. pkt 2.3.6. otrzyma numer 2.3.5., a jego treść zostanie zmieniona w następujący sposób:

„2.3.5. Koncesjonariusz jest zobowiązany pisemnie zawiadomić Prezesa URE o zaprzestaniu spełniania któregośkolwiek z warunków, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, a także o zaistnieniu okoliczności, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, a także o zaistnieniu okoliczności o których mowa w art. 33 ust. 3 lub 3a tej ustawy, najpóźniej w terminie 7 dni od dnia, w którym Koncesjonariusz przestał spełniać którykolwiek z ww. warunków lub zaistniała którakolwiek z ww. okoliczności, przy czym w przypadku o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 6 tej ustawy termin ten liczy się od dnia, kiedy Koncesjonariusz dowiedział się o zaistnieniu danej okoliczności”.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki pismem z 23 maja 2017 r., znak: [...], zawiadomił Przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie zmiany koncesji na obrót energią elektryczną Przedsiębiorcy. Jednocześnie przedstawił spółce nową treść warunków wykonywania działalności koncesjonowanej. W uzasadnieniu wskazał, że z uwagi na zmiany ustawy – Prawo energetyczne dokonane: ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie Ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1052 ze zm.), ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 r., poz. 1165), a także ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1986) oraz rozwój rynków paliw i energii, koniecznym stało się dostosowanie warunków udzielonej koncesji na obrót energią elektryczną do aktualnie obowiązujących przepisów prawa.

Sąd pierwszej instancji uznał, iż odwołanie powoda zasługiwało na uwzględnienie. W ocenie Sądu I instancji istota sporu w niniejszej sprawie sprowadzała się do kwestii, czy w ramach sprawy z wniosku koncesjonariusza o zmianę postanowień koncesji, Prezes URE jest uprawniony do jednoczesnego dostosowania z urzędu treści koncesji do treści powszechnie obowiązujących przepisów, które uległy zmianie po dacie wydania pierwotnej decyzji koncesyjnej, jak też fakt, czy w sprawie z wniosku koncesjonariusza, może być jednocześnie prowadzone postępowanie z urzędu przez Organ.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że koncesja to publicznoprawne uprawnienie podmiotu przyznane decyzją właściwego organu administracji indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, spełniającemu ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej.

Wskazał także, że stosownie do przepisu art. 37 p.e., koncesja powinna określać oznaczenie podmiotu, jego siedziby lub miejsca zamieszkania oraz ich adres, przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją, datę rozpoczęcia działalności objętej koncesją oraz warunki wykonywania działalności, okres ważności koncesji, a także szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców.

Sąd Okręgowy zauważył, że w związku ze zmianami ustawy – Prawo energetyczne, wprowadzonymi do tego aktu ustawą z 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1052 ze zm.), ustawą z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1165 ze zm.) oraz ustawą z 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1986), zmienione zostały warunki wykonywania działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu energią elektryczną.

W przedmiotowej sprawie, rozpatrując wniosek spółki, Prezes URE zmienił koncesję w zakresie adresu siedziby spółki (zgodnie z wnioskiem) ponadto dokonał z urzędu aktualizacji warunków koncesji, ustalając jej treść w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa.

Sąd pierwszej instancji wskazał, iż przepis art. 61 § 1 k.p.a. przewiduje dwa sposoby wszczęcia postępowania administracyjnego: na żądanie strony lub z urzędu.

Sąd Okręgowy podzielił przy tym, przyjmując za własny, pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 26 lutego 2009 r. w sprawie o sygn. I OSK 554/08, zgodnie z którym niedopuszczalne jest mieszanie trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego z urzędu tak jak postępowania wszczętego na wniosek. Ponadto, organ administracji publicznej nie jest uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony. O tym jaka jest treść żądania, która wyznacza przedmiot postępowania, decyduje strona. Odwołując się do poglądów orzecznictwa administracyjnego podniósł, iż w razie wszczynania postępowania na wniosek uprawnionego podmiotu (strony), treść ujętego w nim żądania wyznacza rodzaj sprawy będącej przedmiotem postępowania, a w skrócie – przedmiot postępowania (sprawy). Organ nie może modyfikować zakresu żądania strony. Strona bowiem decyduje o treści żądania, a nie organ do którego zostało skierowane. Jasna treść żądania strony wyznacza normę prawa materialnego, jaka powinna zostać zastosowana przez organ, rzutuje również na ustalenie trybu postępowania odpowiedniego do rozpatrzenia (pozytywnego lub negatywnego) tego żądania oraz decyduje o właściwości rzeczowej organu.

Możliwość zmiany warunków koncesji na wniosek zainteresowanego przedsiębiorstwa energetycznego została uregulowana w art. 41 ust. 1 p.e. stosownie do treści którego Prezes URE może zmienić warunki wydanej koncesji na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, co oznacza, że wszczęcie postępowania w sprawie zmiany warunków koncesji wymaga złożenia wniosku przez zainteresowanego. W dalszej treści przepisu art. 41 p.e. ustawodawca unormował obligatoryjne i fakultatywne przesłanki cofnięcia koncesji lub zmiany jej zakresu.

Zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 1 i 2 Prezes URE może cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres:

- 1) w przypadkach określonych w art. 58 ust. 3 u.s.d.g.;
- 2) w przypadku podziału przedsiębiorstwa energetycznego lub jego łączenia z innymi podmiotami.

Stosownie zaś do treści art. 58 ust. 3 u.s.d.g., organ koncesyjny może cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres 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.

Sąd pierwszej instancji wskazał przy tym, iż ustawa o działalności gospodarczej reguluje w sposób generalny konstrukcję koncesjonowania, określając ogólne reguły tego działania. Zakres oraz warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu regulują jednakże przepisy odrębnych ustaw, wobec tego, przepisy cytowanej ustawy stanowią *lex generalis*, a przepisy ustaw odrębnych *lex specialis*. Przepisy tej ustawy określają istotę prawną koncesji, jak również zasady koncesjonowania, zaś prawo energetyczne formułuje główny katalog przesłanek udzielenia bądź odmowy udzielenia koncesji.

Sąd zauważył, że w postępowaniu wszczętym na wniosek, w przedmiocie aktualizacji adresu siedziby spółki, Prezes URE dodatkowo dokonał dostosowania treści koncesji do aktualnego stanu prawnego. Zdaniem Sądu Okręgowego oznacza to, że doszło do zmiany koncesji w sposób przekraczający zakres objęty

wnioskiem. Pozwany bowiem, dokonał również innych zmian z urzędu, a przepisy prawa nie uprawniają Prezesa URE do takiego działania w ramach postępowania wszczętego na wniosek strony.

Sąd pierwszej instancji stanął na stanowisku, że niedopuszczalne jest przeplatanie postępowania wszczętego na wniosek z postępowaniem wszczętym z urzędu, co miało miejsce w niniejszej sprawie. W ocenie Sądu w sprawach prowadzonych w odmiennych trybach, koniecznym jest wszczęcie odrębnych postępowań. W konsekwencji, zakończenie ich odrębnymi decyzjami, bez względu na to, czy dotyczą tej samej, czy innej decyzji. Podkreślił, iż w niniejszej sprawie nastąpiło skumulowanie dwóch postępowań – z urzędu oraz na wniosek Koncesjonariusza, wskutek czego doszło do zmiany treści koncesji zarówno w zakresie wnioskowanym przez powodową spółkę, jak i w zakresie aktualizacji pod kątem zmienionych przepisów, przez co nie było możliwe uznanie działania Prezesa URE za prawidłowe i odpowiadające przepisom prawa.

Sąd Okręgowy wskazał, iż zmiana warunków koncesji wymaga wniosku koncesjonariusza, co dowodzi, że Prezes URE nie posiadał kompetencji w zakresie wprowadzania zmian w treści koncesji, wykraczających poza żądanie sformułowane we wniosku, zaś w ramach działań pozwanego zainicjowanych z urzędu, do treści koncesji wprowadzone zostały postanowienia punktu 2.1.2., zaskarżone przez powodową spółkę.

Przyznając rację powodowi Sąd Okręgowy uznał, że Prezes URE powinien był wszcząć postępowanie w sprawie zmiany koncesji w zakresie dostosowania jej treści do aktualnie obowiązujących przepisów, w stosunku do wszystkich podmiotów posiadających koncesję na obrót energią elektryczną. Tymczasem w niniejszej sprawie, aktualizacja treści koncesji przez Prezesa URE została dokonana na skutek postępowania wszczętego z wniosku powoda, realizującego obowiązek wynikający z art. 37 ust. 2c p.e.

Sąd Okręgowy uznał przy tym, że w zakresie nieskarżonym przez przedsiębiorcę można przyjąć, że zgodził on się z wnioskami przedstawionymi przez Prezesa URE na zmianę koncesji w tej części, a tym samym przyjął, że wyraził on również zgodę na objęcie swoim wnioskiem zmian zaproponowanych przez Organ.

W konsekwencji powyższych rozważań Sąd pierwszej instancji uznał, że mimo że Przedsiębiorca złożył wniosek o zmianę decyzji, to Organ niedopuszczalnie przeprowadził postępowanie łącząc dwa tryby, tj. postępowanie z urzędu i na wniosek. Przemawiało to, zdaniem Sądu pierwszej instancji, za uchyleniem decyzji w części kwestionowanej przez powoda, gdyż jedynie zmiana treści koncesji nie wskazywałaby, na brak możliwości prowadzenia jednego postępowania w dwóch różnych trybach.

Za zbędny i nieprzydatny dla rozstrzygnięcia sprawy Sąd Okręgowy uznał przy tym wniosek powoda o zobowiązanie Prezesa URE do przedstawienia informacji o liczbie postępowań w sprawie zmiany koncesji w związku ze zmianą przepisów. Nie znalazł również podstaw do uwzględnienia wniosku powoda o umorzenie postępowania w związku z cofnięciem powodowi koncesji, wskazując, że wydanie wyroku nie stało się poprzez to zbędne, biorąc pod uwagę, że pomimo wygaśnięcia koncesji, zapisy w niej zawarte mogą wywierać określone skutki prawne, np. stanowić źródło określonych roszczeń od momentu zmiany koncesji do czasu jej wygaśnięcia, co przy nierozpoznaniu sprawy przez Sąd w tym zakresie mogłoby rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą ze strony Skarbu Państwa.

Z tych wszystkich względów, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. uchylił zaskarżoną decyzję w zakresie objętym odwołaniem.

O kosztach procesu Sąd pierwszej instancji orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł pozwany, zaskarżając orzeczenie Sądu pierwszej instancji w całości, zarzucił mu naruszenie art. 47 i art. 48 u.s.d.g. w związku z art. 37 ust. 1 pkt 5 i art. 41 ust. 1 p.e. poprzez ich pominięcie i uznanie, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie posiada kompetencji do zmiany koncesji w zakresie wykraczającym poza wniosek koncesjonariusza, podczas gdy w oparciu powyższe przepisy organ regulacyjny uprawniony jest również do zmiany koncesji z urzędu.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez oddalenie odwołania powoda, ewentualnie umorzenie postępowania odwoławczego na podstawie art. 355 k.p.c. (wydanie wyroku

stało się zbędne) z uwagi na brak przedmiotu sporu, tj. z uwagi na prawomocne cofnięcie udzielonej powodowi koncesji na obrót elektryczną.

Syndyk Masy Upadłości E. S.A. w upadłości, w odpowiedzi na apelację pozwanego wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie apelacja pozwanego nie zasługiwała na uwzględnienie i jako bezzasadna podlegała oddaleniu.

Sąd Apelacyjny w Warszawie podzielił i przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji, czyniąc je podstawą swojego rozstrzygnięcia bez potrzeby ich powtarzania (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 kwietnia 1997 r., II UKN 61/97, OSNAPiUS 1998, nr 3, poz. 104; wyrok Sądu Najwyższego z 8 października 1998 r., II CRN 923/97, OSNC 1999, nr 3, poz. 60).

W ocenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie nie zasługiwały na uwzględnienie podnoszone przez skarżącego w uzasadnieniu apelacji argumenty dotyczące wpływu na prawidłowość zaskarżonego orzeczenia błędnej wykładni obowiązujących w dacie wydania zaskarżonej decyzji przepisów art. 47 i art. 48 u.s.d.g. w związku z art. 37 ust. 1 pkt 5 i art. 41 ust. 1 p.e. i ich niezasadne zdaniem pozwanego pominięcie, skutkujące uznaniem, że Prezes URE nie posiada kompetencji do zmiany koncesji w zakresie wykraczającym poza wniosek koncesjonariusza.

Wbrew twierdzeniom skarżącego dokonana przez Sąd pierwszej instancji ocena zasadności wniesionego odwołania i rozważania prawne w tym zakresie, uwzględniają prawidłową wykładnię przywołanych przepisów, która nie budziła zastrzeżeń Sądu drugiej instancji.

W pierwszej kolejności Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, iż zamierzonego skutku nie może odnieść wniosek dotyczący umorzenia postępowania odwoławczego na podstawie art. 355 k.p.c., zmierzający do wykazania, że z uwagi na cofnięcie koncesji, stanowiące zadaniem skarżącego o braku przedmiotu sporu, wydanie wyroku stało się zbędne.

Jak słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji, pomimo wygaśnięcia koncesji, zapisy w niej zawarte mogą bowiem wywierać określone skutki prawne, stanowiąc

m.in. źródło określonych roszczeń od momentu zmiany koncesji do czasu jej wygaśnięcia, co przy nierozpoznaniu sprawy przez Sąd w tym zakresie mogłoby rodzić odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Niezależnie od powyższego należy mieć na uwadze, iż przedmiotem niniejszego postępowania, zgodnie z wniesionym przez powoda odwołaniem, jest ocena prawidłowości kwestionowanej decyzji Prezesa URE dotyczącej dostosowania z urzędu treści koncesji do treści powszechnie obowiązujących przepisów, które uległy zmianie po dacie wydania pierwotnej decyzji koncesyjnej i ustalenia treści decyzji koncesyjnej w ramach postępowania toczącego się z wniosku koncesjonariusza, pomimo braku jego wniosku w tym zakresie oraz jednoczesnego prowadzenia przez organ postępowania z urzędu, objętego ostatecznie jedną decyzją organu.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że postępowanie regulacyjne, podobnie jak postępowanie z zakresu ochrony konsumentów ma charakter hybrydowy, łączący w sobie dominujące w nim elementy sądowego postępowania pierwszoinstancyjnego z pewnymi elementami drugoinstancyjnej kontroli decyzji administracyjnej, biorąc pod uwagę, iż wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozstrzyga o bycie prawnym zaskarżonej decyzji, eliminując ją z obrotu prawnego, bądź utrzymując w obrocie prawnym w dotychczasowej lub zmienionej postaci.

Pierwszą fazą tego postępowania jest szczególne postępowanie administracyjne prowadzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, kończące się wydaniem decyzji, zaś druga przebiega już przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów według przepisów postępowania cywilnego, kończąc się wydaniem wyroku, w którym Sąd ten stosownie do treści art. 479⁷⁵ k.p.c., rozstrzyga o oddaleniu odwołania od decyzji Prezesa URE, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia, zaś w razie uwzględnienia odwołania zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Zamknięcie postępowania administracyjnego zakończonym wydaniem decyzji powoduje, że sprawa dotychczas administracyjna (choćby tylko w ujęciu formalnym) z chwilą wniesienia odwołania staje się sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., rozpoznawaną zgodnie z przepisami postępowania cywilnego. Wniesienie odwołania powoduje wszczęcie kontradyktoryjnego

postępowania sądowego, zaś poprzedzające je postępowanie administracyjne warunkuje jedynie dopuszczalność drogi sądowej.

Z tej też przyczyny kognicja Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest ograniczona do przedmiotu zaskarżonej decyzji, a co za tym idzie, nie obejmuje zdarzeń zaistniałych po jej wydaniu, a więc nieobjętych postępowaniem administracyjnym, zaś fakt upływu czasu na jaki decyzja została wydana, nie oznacza, że bezprzedmiotowa stała się ocena zasadności tej decyzji.

Chybione są również zarzuty dotyczące błędnej wykładni obowiązujących w dacie wydania zaskarżonej decyzji przepisów art. 47 i art. 48 u.s.d.g. w związku z art. 37 ust. 1 pkt 5 i art. 41 ust. 1 p.e. oraz ich niezasadnego pominięcia przez Sąd pierwszej instancji, skutkujące uznaniem braku kompetencji pozwanego do zmiany koncesji w zakresie wykraczającym poza inicjujący postępowanie administracyjne wniosek powoda.

Sąd pierwszej instancji trafnie wskazał, iż istota sporu sprowadzała się do kwestii, czy w ramach sprawy z wniosku koncesjonariusza o zmianę postanowień koncesji, Prezes URE był uprawniony do jednoczesnego dostosowania z urzędu treści koncesji do treści powszechnie obowiązujących przepisów, które uległy zmianie po dacie wydania pierwotnej decyzji koncesyjnej, jak i tego, czy w sprawie z wniosku koncesjonariusza, może być jednocześnie prowadzone z urzędu postępowanie przez Prezesa URE.

Zasadnie przy tym uznał, mając na uwadze treść art. 30 ust. 1 p.e. w zw. z art. 61 § 1 k.p.a., że jakkolwiek postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, to jednak niedopuszczalne jest mieszanie obu trybów postępowania, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek, tak jak postępowania wszczętego z urzędu, zważywszy, że organ uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony, które wyznacza przedmiot postępowania. Sąd pierwszej instancji wskazał jednocześnie, iż w niniejszej sprawie postępowanie zostało co prawda wszczęte wskutek wniosku powoda jako koncesjonariusza, jednak określił on jednoznacznie w nim zakres postulowanej zmiany.

Z kolei zaskarżona przez niego decyzja dotyczyła nie tylko przedmiotu jego wniosku, lecz także elementów koncesji, co do których zgłaszał on

zastrzeżenia, nie wyrażając przy tym, jak wynika z treści jego pisma z 12 kwietnia 2017 r. zgody na ich wprowadzenie, a tym samym nie żądając zmiany decyzji w zaskarżonym w konsekwencji zakresie (pkt 2.1.2).

Zasadnie zatem Sąd pierwszej instancji uznał, wskazując uprzednio na określone art. 41 p.e. sytuacje, w których organ uprawniony jest do cofnięcia lub zmiany koncesji z urzędu, że w postępowaniu wszczętym na wniosek, w przedmiocie aktualizacji adresu siedziby spółki, Prezes URE dodatkowo dokonał dostosowania treści koncesji do aktualnego stanu prawnego, dokonując tym samym zmiany koncesji w sposób przekraczający zakres objęty wnioskiem strony. Dokonał przy tym zmian z urzędu, w sytuacji kiedy przepisy prawa nie uprawniają Prezesa URE do takiego działania w ramach postępowania wszczętego na wniosek.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że przypadki zmiany koncesji niewymagające wniosku strony, uregulowane są w cytowanych wyżej art. 41 ust. 3 i 4 p.e. w zw. z art. 58 ust. 2 i 3 u.s.d.g.

Sąd drugiej instancji podkreślił, że przepisów tych pozwany nie powołał jednak w swojej decyzji, a niezależnie od tego, z poczynionych przez Sąd pierwszej instancji ustaleń nie wynika, aby sytuacje takie miały miejsce w tej sprawie.

Biorąc zaś pod uwagę wskazane enumeratywnie sytuacje, zaistnienie których uprawnia Prezesa URE do dokonania zmian decyzji koncesyjnej z urzędu, uznać zdaniem Sądu Apelacyjnego należało, iż tylko w tych przypadkach decyzja może zostać zmieniona bez wniosku strony.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, wbrew twierdzeniom skarżącego, z przepisów Prawa energetycznego w powiązaniu z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie tworzą generalnej kompetencji Prezesa URE do dokonywania zmian koncesji niezależnie od wskazanych wyżej podstaw.

Sąd Apelacyjny uznał za nieprzekonywujące wywody skarżącego, co do tego, że powyższe regulacje dają Prezesowi URE ogólne uprawnienie do dokonywania zmian koncesji z urzędu. Przytaczane dla ich uzasadnienia przepisy określają z jednej strony 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.

W ocenie Sądu II instancji przyjęcie stanowiska prezentowanego przez pozwanego, przy jednoczesnym założeniu racjonalności ustawodawcy oznaczałoby, że określanie przesłanek zmiany koncesji jest w istocie zbędne, skoro niezależnie od ich spełnienia możliwe jest, jak twierdzi pozwany, dokonanie zmiany koncesji nawet bez wniosku przedsiębiorcy.

Sąd Apelacyjny w Warszawie podkreślił, że art. 41 ust. 3 i 4 p.e. odnosi się do przypadków istotnych uchybień koncesjonariusza, względnie okoliczności rzutujących na możliwość dalszego prowadzenia działalności. 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. Skoro ustawodawca dokonał swoistej selekcji, wskazując w jakich konkretnie przypadkach taka ingerencja jest uprawniona, zaś na inne sytuacje nie wskazał, to oznacza, iż jego wolą nie było wyposażenie pozwanego w uprawnienie do takiej reakcji w razie ich nastąpienia. Z kolei ranga okoliczności faktycznych, które uprawniają Prezesa URE do zmiany koncesji z urzędu, wskazuje jednoznacznie, iż zmiana taka nie może nastąpić w razie wystąpienia okoliczności o mniejszej wadze.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w pełni podzielił pogląd tego Sądu wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 listopada 2020 r. sygn. akt VII AGa 973/19 (niepubl.), wydanego w zbliżonym stanie faktycznym, wskazując, iż uprawnienia do zmiany koncesji z urzędu nie dają także, przywoływane przez skarżącego regulacje art. 47 i art. 48 u.s.d.g. Przepis art. 47 ust. 1 u.s.d.g. określa bowiem 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 już z tego tylko względu, 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. Z kolei art. 47 ust. 2 u.s.d.g. przesądza, że koncesji udziela się, zmienia czy cofa decyzją administracyjną, nie odnosząc się w ogóle do przesłanek jej wydania. Podobnie przepis art. 23

ust. 7 pkt 1 p.e., powoływany przez skarżącego w przywoływanym uzasadnieniu wyroku Sądu Okręgowego w sprawie XVII AmE 371/17 i XVII AmE 338/17, a z którego wynika, że do zakresu działania Prezesa URE należy udzielanie i cofanie koncesji. Ma on niewątpliwie znaczenie kompetencyjne, jednak 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.

Jak zaś trafnie wskazano w uzasadnieniu przywołanego powyżej wyroku, 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, jednak przepis ten nie może być odczytywany jako dający uprawnienie do zmian koncesji, zwłaszcza że przesłanki takich modyfikacji opisano w innych przepisach. Odnosi się on do stworzenia możliwości ustalenia warunków działalności przy wydawaniu decyzji o udzieleniu lub zmianie koncesji, o ile jednak zachodzą podstawy do ich wydania określone w odrębnych przepisach. Przepis art. 48 ust. 2 u.s.d.g. nie odnosi się w ogóle do wydawania decyzji administracyjnych, co jest obligatoryjną formą m.in. zmiany koncesji, lecz dotyczy przekazania przez organ każdemu zainteresowanemu przedsiębiorcy informacji o wyżej wymienionych warunkach niezwłocznie po wszczęciu postępowania koncesyjnego.

Przywoływany przez pozwanego art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. wskazuje, że koncesja powinna określać szczególne warunki wykonywania objętej nią działalności, a zatem określa on treść decyzji koncesyjnej, a nie przesłanki jej wydania lub zmiany.

Abstrahując od problemu relacji do opisanej wyżej regulacji, art. 155 k.p.a. także nie dawałby podstawy do zmiany koncesji w przedstawionych wyżej okolicznościach. Przepis ten warunkuje bowiem zmianę decyzji ostatecznej między innymi od wyrażenia przez stronę zgody, która w tym przypadku nie miała miejsca.

Wykładnia przywoływanych przez pozwanego przepisów prowadzi zatem do wniosku, iż wbrew podnoszonym w apelacji zarzutom, Sąd Okręgowy zasadnie uznał niedopuszczalność dokonania przez Prezesa URE z urzędu zmiany decyzji

koncesyjnej w zaskarżonym przez powoda zakresie, co przesądzało o konieczności uwzględnienia odwołania.

Zauważyć w tym miejscu należy, iż 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, co mogłoby z kolei godzić w konstytucyjnie gwarantowaną swobodę działalności gospodarczej.

Upadłość powoda nie ma przy tym wpływu na rozstrzygnięcie, ponieważ zgodnie z treścią art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1228; dalej: „p.u.”) syndyk prowadzący przedsiębiorstwo upadłego może prowadzić działalność wymagającą koncesji, licencji albo zezwolenia, chyba że co innego wynika z odrębnych ustaw. Przepisy prawa energetycznego, mogące wchodzić tu w rachubę, nie zawierają unormowania szczególnego, stojącego w sprzeczności z przywołanym przepisem. Jak wynika z art. 61 p.u., z dniem ogłoszenia upadłości majątek upadłego staje się masą upadłości, która służy zaspokojeniu wierzycieli upadłego. Natomiast w myśl art. 144 ust. 1 p.u. po ogłoszeniu upadłości postępowania sądowe, administracyjne lub sądownoadministracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i prowadzone wyłącznie przez syndyka albo przeciwko niemu.

W konsekwencji w ocenie Sądu Apelacyjnego podnoszone przez skarżącego zarzuty prawidłowości zaskarżonego rozstrzygnięcia skutecznie nie podważyły, dlatego też apelacja pozwanego jako bezzasadna nie zasługiwała na uwzględnienie i na podstawie art. 385 k.p.c. podlegała oddaleniu.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. Biorąc pod uwagę, iż w świetle oddalonej apelacji, przegrywającą, pozwany jest na etapie postępowania apelacyjnego stroną przegrywającą, Sąd Apelacyjny zasądził na rzecz powoda zwrot poniesionych przez niego kosztów postępowania, na które w tym wypadku składało się wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika ustalone w oparciu o stawki określone w § 14 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 10 ust. 1 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) na kwotę 540 zł.

Pozwany, stosownie do art. 479⁵⁶ § 2 k.p.c., zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 stycznia 2021 r., sygn. akt: VII AGa 16/20. Skarżący zarzucił naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

1. art. 47 i art. 48 ust. 1 u.s.d.g. (w brzmieniu obowiązującym w czasie wydania zaskarżonej decyzji) w związku z art. 23 ust. 2 pkt 1 i art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e. 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 p.e. w związku z art. 63 u.s.d.g. (w brzmieniu obowiązującym w czasie wydania zaskarżonej decyzji), 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 p.e. 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 p.e. 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.

Skarżący zarzucił, że naruszenie przez Sąd Apelacyjny w Warszawie prawa materialnego, tj. art. 47 i 48 ust. 1 u.s.d.g. oraz art. 23 ust. 2 pkt 1, art. 37 ust. 1 pkt 2 i 5, art. 1 ust. 2, art. 3 pkt 15, art. 41 ust. 3 i 4 i art. 50 p.e. doprowadziło do wydania błędnego wyroku, tj. do oddalenia apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 18 listopada 2019 r., sygn. akt XVII AmE 251/17.

Skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez zmianę zaskarżonego przez pozwanego wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 18 listopada 2019 r., sygn. akt XVII AmE 251/17 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.

Powód, w odpowiedzi na powyższą skargę kasacyjną, wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania lub oddalenie skargi kasacyjnej – w przypadku przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna, jako niezasadna, podlegała oddaleniu.

W toku postępowania sądowego, jako główny problem, wyłonił się spór co do kompetencji Prezesa URE do zmiany udzielonej Koncesjonariuszowi koncesji w zakresie warunków wykonywania działalności gospodarczej, mający na celu dostosowanie koncesji do aktualnie obowiązującego stanu prawnego. W ocenie Prezesa URE, jest on uprawniony do zmiany udzielonej koncesji z urzędu, na skutek zmiany stanu prawnego, na podstawie udzielonej mu w ustawie

kompetencji. Przy czym, jako podstawę prawną kompetencji do zmiany koncesji Prezes URE wskazał art. 47 i 48 ust. 1 u.s.d.g. w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 37, art. 30 ust. 1 oraz art. 50 p.e. w zw. ze zmianą przepisów: ustawy z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy od podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1052 ze zm.), ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1165 ze zm.) lub ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1986).

Zakres działania Prezesa URE określony został w przepisach art. 23 ust. 2 p.e. Przepis ten określa właściwość funkcjonalną Prezesa URE, która doprecyzowana jest w innych przepisach prawa energetycznego, umożliwiających wyrażanie woli przez Prezesa URE w konkretnych formach prawnych (np. decyzja) oraz precyzujących wytyczne działania, także zawarte w aktach wykonawczych do ustawy p.e. Katalog zadań Prezesa URE, których wyliczenie znajduje się w art. 23 ust. 2 p.e. ma charakter otwarty. Zasady, zgodnie z którymi Prezes URE powinien wykonywać powierzone mu na mocy p.e. zadania zostały określone w art. 23 ust. 1 p.e., zgodnie z którym Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa. Należy podkreślić, że w przypadku wystąpienia niezgodności określonych przepisów (ustawy, rozporządzenia) z zapisami zawartymi w polityce energetycznej państwa należy stosować przepisy prawa. Zapisy zawarte w polityce energetycznej państwa mają charakter wytycznych i powinny być przez Prezesa URE stosowane pomocniczo w związku z wykonywaniem ustawowych zadań.

Wskazany w p.e. wymóg działania zgodnie z ustawą jest wynikiem obowiązywania zasady legalizmu, na której opiera się funkcjonowanie Prezesa URE. Zasada ta stanowi jedną z podstaw działalności administracji publicznej, a jej źródłem jest art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Prawo określa zadania, kompetencje oraz tryb postępowania organów władzy publicznej, tak w zakresie podstaw, jak i granic. Zauważyć jednocześnie należy, że określona w Konstytucji zasada legalizmu stanowi istotną dyrektywę interpretacyjną nakazującą

ściłą 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”.

Prezentowane przez Prezesa URE stanowisko, mające na celu wykazanie kompetencji do zmiany warunków koncesji z urzędu, wyłącznie na podstawie przepisów ogólnych, tj. art. 47 i 48 u.s.d.g. oraz 23 ust. 2 pkt 1, art. 37 ust. 1 pkt 2 i 5, art. 1 ust. 2, art. 3 pkt 15 i 50 p.e. narusza konstytucyjne zasady: legalizmu oraz wolności działalności gospodarczej.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, a także Sądu Najwyższego, zasada wolności działalności gospodarczej pełni dwojaką funkcję. Z jednej 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 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. Ten ostatni aspekt wyrażony został bezpośrednio w treści ustawy zasadniczej, która wprost stanowi, iż ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy.

Jednym z głównych zadań Prezesa URE w zakresie regulowania działalności przedsiębiorstw energetycznych jest – zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 p.e.

– udzielanie i cofanie koncesji. Koncesja stanowi instrument, za pomocą którego Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych, co znajduje odzwierciedlenie w definicji legalnej regulacji zawartej w art. 3 pkt 15 p.e. zgodnie z którym przez regulację rozumie się stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewniania bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców. Regulacja w tym ujęciu to stosowanie przewidzianych w Prawie energetycznym środków, ukierunkowane na osiągnięcie określonych celów. Artykuł 23 ust. 1 prawa energetycznego odwołuje się zatem do zwrotów niedookreślonych w oparciu o kryterium aksjologiczne, jakim jest „równoważenie interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii”. Dyrektywami tymi powinien kierować się Prezes URE wykonując zadania wyliczone w art. 23 ust. 2 prawa energetycznego. Dyrektywy te są jednak natury ogólnej, dlatego odwołanie się do art. 23 ust. 1 prawa energetycznego wymaga odniesienia się również do pozostałych wartości tego prawa, w tym będących przedmiotem szczegółowej regulacji. Jednym z takich celów jest wykreowanie na rynku energetycznym konkurencji. Stworzenie warunków umożliwiających wykreowanie rynku konkurencyjnego uzasadnia ingerencję państwa w sferę wolności gospodarczej i stanowi cel nadrzędny ingerencji motywujący naruszenie konstytucyjnej zasady. W szerszej perspektywie pozwala to nie tylko na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, które stanowi [niejako] szczególną kategorię bezpieczeństwa państwa, ale również przynosi korzyści uczestnikom rynku w postaci swobody podejmowania decyzji oraz potencjalnego obniżenia cen (zob. M. Krzykowski, *Wolność działalności gospodarczej a regulacja prokonkurencyjna w sektorze energetycznym*, PUG 2016, nr 1, s. 22-30.).

Udzielanie i cofanie koncesji odbywa się w drodze decyzji administracyjnej. Regulacje w zakresie udzielania i cofania koncesji zawarte są w rozdziale 5 p.e.

Podstawę prawną dla udzielania i cofania koncesji stanowiły przepisy art. 32 i nast. p.e. oraz obowiązujące w dniu wydania zaskarżonej decyzji przepisy u.s.d.g. (aktualnie art. 37-40 ustawy z 6 marca 2018 r. –

Prawo przedsiębiorców, tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 162 ze zm.) przy czym te ostatnie przepisy stosuje się jako przepisy ogólne, które podlegają wyłączeniu

w stosowaniu jedynie w przypadkach kolizji z przepisami szczególnymi Prawa energetycznego. Sytuacją typową jest stosowanie obu regulacji równocześnie.

Przesłanki cofnięcia i zmiany koncesji zostały uregulowane w art. 41 ust. 3 i 4 p.e., w zw. z art. 58 ust. 2 i 3 u.s.d.g. Przesłanki te, jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie, odnoszą się do przypadków istotnych uchybień koncesjonariusza, a także okoliczności rzutujących na możliwość dalszego prowadzenia działalności.

W niniejszej sprawie chodziło o warunek koncesji, który określał jakimi względami i wartościami powinno się kierować przedsiębiorstwo energetyczne przy wykonywaniu działalności i dotyczył warunków wykonywania działalności („Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nienarażający na powstanie szkód materialnych”), zatem miał on charakter klauzuli generalnej. Nie ulega wątpliwości, że warunki wykonywania działalności stanowią istotny element koncesji. W przypadku działalności koncesjonowanej, a szczególnie w przypadku takiej działalności jak działalność normowana przepisami Prawa energetycznego, na przedsiębiorstwie energetycznym ciąży obowiązek zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu staranności przy prowadzeniu działalności. Zmiana koncesji, dokonana zaskarżoną decyzją, zmierzała do rozszerzenia odpowiedzialności Koncesjonariusza. W ocenie Sądu Najwyższego powyższa zmiana nie spełniała przesłanek określonych w przepisach szczególnych, uzasadniających zmianę koncesji na wniosek Koncesjonariusza ani z urzędu, na skutek zmian w Prawie energetycznym, dokonanych ww. ustawami zmieniającymi. Tryb zmiany koncesji, jaki zastosował Prezes URE nie mógł zostać uznany za prawidłowy i zgodny z obowiązującym prawem.

Zgodnie z art. 155 k.p.a. decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio. W niniejszej sprawie *lex specialis* stanowią przepisy Prawa energetycznego, które w sposób wyczerpujący regulują kwestię udzielenia, cofnięcia i zmiany koncesji udzielonej koncesjonariuszowi.

Zgodnie z art. 41 p.e., 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. 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 wskazał Trybunał Konstytucyjny «[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» (zob. wyrok z 28 czerwca 2000 r., K 25/99). Odstępstwo od wykładni językowej jest możliwe jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach m.in., gdy znaczenie językowe przepisu jest ewidentnie sprzeczne z wartościami konstytucyjnymi”.

Podobnie 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*".

Waga wskazanych w ustawie okoliczności faktycznych uprawniających Prezesa URE do zmiany koncesji z urzędu 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.

Sąd Najwyższy w pełni akceptuje i podziela dokonaną w tym zakresie wykładnię przepisów w wyroku Sądu Najwyższego z 4 października 2022 r., I NSKP 22/21, w którym stwierdził, że „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 brzemienie 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.”

Reasumując, sposób wykładni przyjęty przez Prezesa URE prowadziłby do sytuacji, w której zachodziłaby kolizja norm prawnych zrekonstruowanych na bazie wskazanych przez niego przepisów oraz art. 41 p.e. Zakładając, że z ww. podstawy prawnej wynika ogólna kompetencja Prezesa URE do zmiany koncesji, stwierdzić należy, że 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 p.e. zachodzi stosunek podporządkowania, tj. 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 którą norma wskazana przez pozwanego nie znajduje zastosowania w sytuacjach objętych zakresem art. 41 p.e. W świetle językowo jednoznacznej regulacji prawnej dotyczącej kwestii zmiany koncesji, wskazane przez Prezesa URE przepisy nie stanowią podstawy do przyznania mu kompetencji w postulowanym przez niego zakresie, tj. kompetencji do zmiany koncesji z urzędu, w oderwaniu od treści art. 41 p.e. Jednocześnie, zakładając racjonalność ustawodawcy uznać należy, że ustawodawca ograniczając możliwości organu koncesyjnego do zmiany koncesji postępował w sposób celowy i uzasadniony.

Na marginesie wskazać należy, że w literaturze podano w wątpliwość czy zapis o treści: „Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz nie narażający na powstanie szkód materialnych” spełnia warunki do uznania go za obowiązek wynikający z koncesji w rozumieniu przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.,

zwłaszcza w kontekście jego ogólności. Ponadto wątpliwości pojawiają się także w kontekście treści przepisu art. 48 ust. 1 u.s.d.g. (mającego zastosowanie na mocy odesłania z przepisu art. 50 p.e.), który stanowił, że: „Organ koncesyjny może określić w koncesji, w granicach przepisów odrębnych ustaw, szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją”. Uznanie, że powyższy zapis może nałożyć na powoda powinności odmienne od obowiązujących w tym samym zakresie przepisów szczególnych (*lex specialis*), powoduje niebezpieczeństwo przyzwolenia na omijanie drogi ustawodawczej wymaganej dla stanowienia prawa. Wobec powyższego uznanie, że przedmiotowy zapis może nałożyć na Koncesjonariusza obowiązek w rozumieniu przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. budzi wątpliwości szczególnie na gruncie art. 37 ust. 1 pkt 5 p.e., zgodnie z którym koncesja powinna określać szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców. Powyższy zapis nie spełnia warunku „szczegółowości”, lecz ma charakter generalny, ogólny (zob. A. Cybulska, *Czy działalność przedsiębiorcy energetycznego, wykonywana zgodnie z obowiązującymi regulacjami sektorowymi, może być uznana za zagrażającą życiu i zdrowiu? Glosa do wyroku SN z dnia 19 listopada 2014 r., III SK 82/13*, IKA 2015, nr 3, s. 123-128.).

Nadto wskazać należy, że przesłanką konieczną, a także wystarczającą stosowania wobec danego przedsiębiorcy ograniczeń wynikających z aktualnie obowiązującego prawa, nie jest wpisanie ich do decyzji koncesyjnej. 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. Sąd Najwyższy w uchwale z 9 lipca 2019 r., I NSZP 1/19, stwierdził, 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. (...) Należy bowiem wychodzić z założenia, że to prawodawca określa najistotniejsze dobra i obowiązki ich ochrony także na

rynku energetycznym, a nie sam organ koncesyjny potencjalnie tworzący oderwane czy opozycyjne do porządku prawnego dobra i obowiązki.” Nie ulega wątpliwości, że 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.

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]