

POSTANOWIENIE

Dnia 22 grudnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski

w sprawie z powództwa W. L.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o zmianę decyzji koncesji,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych w dniu 22 grudnia 2025 r.
zażalenia pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 maja
2024 r. w sprawie o sygn. akt VII AGa 1150/23,

**uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę do
ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie
z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach
postępowania zażaleniowego.**

sh

UZASADNIENIE

Decyzją z [...] 2018 r., Nr [...] Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”, „pozwany”) na podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2017, poz. 1257, dalej: „k.p.a.”) w związku z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1165 ze zm.) oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2017, poz. 220 z późn. zm., dalej: „p.e.”), po rozpatrzeniu wniosku złożonego 4 stycznia 2017 r. przez W. L. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą W. (dalej: „powód”, „koncesjonariusz”), zmienił decyzję z [...] 2015 r. Nr [...] w sprawie udzielenia koncesjonariuszowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi, na okres od [...] r. do [...] r., w następujący sposób:

1. uwzględnił wniosek koncesjonariusza w zakresie dostosowania treści koncesji do definicji paliw ciekłych zawartej w art. 3 pkt 3b p.e.;

2. ustalił nową treść powołanej wyżej decyzji o udzielenie koncesji, w szczególności w części „Warunki wykonywania działalności” poprzez nadanie jej nowego brzmienia.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł powód, zaskarżając ją w części, w której organ wyszedł poza zakres wniosku powoda o zmianę koncesji.

Wyrokiem z 14 października 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję z [...] 2018 r., Nr [...] w punktach 2.2.1., 2.1.4., 2.2.9., 2.4.1., 2.4.2., 2.4.3. i 2.4.4. oraz zasądził od pozwanego na jego rzecz kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając go w całości oraz zarzucił jemu naruszenie:

1. art. 47 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tj. ustawy obowiązującej w czasie wydania zaskarżonej decyzji Prezesa URE; dalej: „u.s.d.g.”) w zw. 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 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 p.e. w zw. z art. 63 u.s.d.g., które obowiązywały w czasie wydania zaskarżonej decyzji Prezesa URE, poprzez 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 poprzez określenie warunków koncesyjnych z urzędu;

3. art. 479⁵³ § 2 k.p.c. poprzez uchylenie pkt. II zaskarżonej decyzji Prezesa URE w wyniku dojścia do błędnej konkluzji, że w tym zakresie zaskarżona decyzja Prezesa URE została wydana bez podstawy prawnej, podczas gdy brak było podstaw do takiego rozstrzygnięcia i odwołanie powoda winno zostać oddalone.

W oparciu o powyższe zarzuty pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez oddalenie odwołania powoda oraz zmianę rozstrzygnięcia o kosztach procesu poprzez zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego;

W odpowiedzi na apelację powód wniósł o jej oddalenie w całości, a ponadto o zasądzenie od pozwanego na swoją rzecz kosztów postępowania. Powód w szczególności nie zgodził się ze stanowiskiem Prezesa URE i możliwości zmiany koncesji w części wykraczającej poza zakres wniosku o zmianę koncesji.

Wyrokiem z 29 kwietnia 2021 r., VII AGa 1049/20 Sąd Apelacyjny w Warszawie w pkt.:

I. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

a) w punkcie pierwszym oddalił odwołanie;

b) w punkcie drugim zasądził od powoda na rzecz pozwanego Prezesa URE kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu;

II. zasądził od powoda na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego;

III. nakazał pobrać od powoda na rzecz Skarbu Państwa (Sądu Apelacyjnego w Warszawie) kwotę 1000 zł tytułem opłaty od apelacji, od uiszczenia której pozwany był zwolniony.

Od wskazanego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargę kasacyjną wywiódł powód zaskarżając go w całości.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 19 września 2023 r., II NSKP 37/23, uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy wyrokiem z dnia 21 maja 2024 r., VII AGa 1150/23, Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 14 października 2020 r., XVII AmE 253/18 i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania, ze względu na nierozpoznanie jej istoty.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że uchylony wyrok Sądu I instancji odnosi się do punktów, których nie ma w zaskarżonej decyzji. Punkty znajdują się w treści koncesji, ale sformułowanie sentencji wyroku nie odnosi się do punktów koncesji, tylko do punktów decyzji. Jednocześnie, zdaniem Sądu II instancji, z uzasadnienia orzeczenia Sądu Okręgowego wynika, iż odczytał on intencję odwołania w ten sposób, że dotyczy ono wszystkich postanowień koncesji, które nie były przedmiotem wniosku powoda. W odwołaniu powód kwestionował ustalenie przez Organ na nowo warunków wykonywania działalności. Zważyć jednak należy, że Sąd I instancji nie dysponował treścią koncesji udzielonej pierwotnie powodowi decyzją z [...] 2015 r., w związku z tym stwierdzenie, iż Prezes URE zmodyfikował brzmienie ośmiu wskazanych

w uzasadnieniu wyroku punktów koncesji zostało dokonane dowolnie, bez odniesienia do treści koncesji. Poza tym istnieje rozbieżność jeśli chodzi o wskazanie punktów koncesji, które uległy zmianie na mocy zaskarżonej decyzji pomiędzy treścią sentencji a treścią uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

Nadto Sąd II instancji wskazał, że gdyby nawet przyjąć, że zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy uchylił wskazane w sentencji punkty koncesji, a nie decyzji, to skutkiem tego należałoby przyjąć, iż w treści koncesji są luki. Nie wydaje się uzasadnione, że wskutek uchylenia niektórych punktów, w ich miejsce miałyby obowiązywać postanowienia z pierwotnego brzmienia koncesji o tej samej numeracji, skoro zaskarżoną decyzją Prezes URE nadał koncesji nowe brzmienie, a nie zmieniał treści jej poszczególnych punktów. Powyższe budzi także wątpliwość jeśli wziąć pod uwagę, że nie ma zgodności numeracji punktowej poszczególnych unormowań koncesji pomiędzy jej brzmieniem pierwotnym a brzmieniem nadanym w zaskarżonej decyzji. W świetle powyższych okoliczności Sąd II instancji doszedł do przekonania, że Sąd Okręgowy w Warszawie nie rozpoznał istoty sprawy. Jak wynika z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia. Sąd I instancji wydając wyrok pozostawał w przekonaniu, że Prezes URE dokonał zmiany koncesji jedynie w kilku punktach, natomiast bez wątpienia było to przekonanie nieoparte na obiektywnych dowodach, całkowicie dowolne i błędne. Zaskarżone orzeczenie w przedmiocie uchylenia decyzji nie ma oparcia w materiale procesowym sprawy, co świadczy o nierozpoznaniu przez ten Sąd istoty sprawy.

Zażalenie od wskazanego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie złożył w dniu 2 lipca 2024 r. pozwany zaskarżając go w całości. Wskazanemu rozstrzygnięciu zarzucił naruszenie prawa procesowego, tj. art. 386 § 1 i 4 k.p.c. poprzez uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, w sytuacji gdy w sprawie brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, a Sąd II instancji powinien był merytorycznie rozstrzygnąć sprawę.

W związku z powyższym, pozwany wniósł o: 1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie

VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelktualnej do ponownego rozpoznania oraz 2) zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania zażaleniowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie zasługiwało na uwzględnienie.

Przy rozpoznawaniu zażalenia przewidzianego w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. na orzeczenie kasatoryjne sądu drugiej instancji, Sąd Najwyższy bada jedynie to, czy sąd ten prawidłowo zastosował art. 386 § 2 lub § 4 k.p.c. Zażalenie na orzeczenie kasatoryjne służy bowiem przeprowadzeniu kontroli, czy orzeczenie zostało prawidłowo oparte na jednej z wymienionych przesłanek, tj. czy powołana przez sąd odwoławczy przyczyna uchylenia odpowiada ustawowej podstawie. Prawidłowość merytorycznego poglądu prawnego sądu drugiej instancji, odnoszącego się do materii będącej przedmiotem sporu w rozpoznawanej sprawie, pozostaje zasadniczo poza zakresem kontroli zażaleniowej, z wyjątkiem oceny, czy miała miejsce nieważność postępowania. Przedmiotem oceny Sądu Najwyższego jest zatem ewentualny błąd sądu odwoławczego przy kwalifikowaniu określonej sytuacji procesowej jako odpowiadającej powołanej przez ten sąd podstawie orzeczenia kasatoryjnego (zob. postanowienia SN z: 7 listopada 2012 r., IV CZ 147/12; 5 czerwca 2014 r., IV CZ 27/14; 30 stycznia 2014 r., IV CZ 118/13; 9 stycznia 2014 r., V CZ 77/13; 19 grudnia 2013 r., II CZ 86/13; 22 listopada 2013 r., II CZ 79/13).

Rozpoznając zażalenie, o którym mowa w art. 394¹ § 1¹ k.p.c., Sąd Najwyższy nie bada zatem istoty sprawy, a mianowicie tego, co w świetle zgłoszonego żądania i jego podstawy faktycznej stanowiło przedmiot postępowania, lecz jedynie ocenia, czy okoliczności powołane przez sąd odwoławczy jako przyczyny wydania orzeczenia kasatoryjnego są tymi, które w świetle art. 386 § 4 k.p.c. usprawiedliwiały jego wydanie. Sąd Najwyższy nie bada w konsekwencji, czy sąd II instancji prawidłowo zastosował przepisy prawa materialnego. Przedmiotem oceny Sądu Najwyższego w postępowaniu wywołanym zażaleniem

z art. 394¹ § 1¹ k.p.c. jest wyłącznie kwestia, czy orzekający w sprawie sąd drugiej instancji rzeczywiście dysponował usprawiedliwioną podstawą do tego, aby zastosować regulację z art. 386 § 4 k.p.c. W analizowanym zakresie kontrolą objęta jest zatem wyłącznie prawidłowość wyboru między kasatoryjnym a reformatoryjnym sposobem rozstrzygnięcia sprawy przez sąd rozpoznający apelację.

Należy jednocześnie mieć na uwadze, że postępowanie apelacyjne, w warunkach obowiązującej w aktualnym porządku prawnym systemie apelacji pełnej, obejmuje merytoryczne rozpoznanie sprawy. Sąd odwoławczy kontynuuje więc postępowanie przed sądem pierwszej instancji i ma obowiązek rozpoznać sprawę na nowo w sposób w zasadzie nieograniczony. Oznacza to, że zasadniczo sąd drugiej instancji ma obowiązek rozpoznać sprawę merytorycznie i tylko wyjątkowo, w przypadkach wskazanych w art. 386 § 2 i 4 k.p.c., dopuszczalne jest wydanie orzeczenia kasatoryjnego.

W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd Apelacyjny zakwestionował prawidłowość i kompletność zarówno sentencji wyroku, jak i jego uzasadnienia sporządzonego przez Sąd Okręgowy oraz powiązał te okoliczności z nierozpoznaniami przez ten Sąd istoty sprawy. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie można w szczególności stwierdzić, co było przedmiotem sentencji wyroku, gdyż odnosi się ona do punktów, których nie ma w zaskarżonej decyzji. Punkty znajdują się w treści koncesji, ale sformułowanie sentencji wyroku nie odnosi się do punktów koncesji, tylko do punktów decyzji. Jednocześnie, Sąd II instancji wskazał, że z uzasadnienia orzeczenia Sądu Okręgowego wynika, iż odczytał on intencję odwołania w ten sposób, że dotyczy ono wszystkich postanowień koncesji, które nie były przedmiotem wniosku powoda. Jednocześnie wskazał, że w odwołaniu powód kwestionował ustalenie przez Prezesa URE na nowo warunków wykonywania działalności. Zauważył jednak, że Sąd I instancji nie dysponował treścią koncesji udzielonej pierwotnie powodowi decyzją z [...] 2015 r., w związku z tym stwierdził, iż Prezes URE zmodyfikował brzmienie ośmiu wskazanych w uzasadnieniu wyroku punktów koncesji zostało dokonane dowolnie, bez odniesienia do treści koncesji. Poza tym istnieje rozbieżność jeśli chodzi o wskazanie punktów koncesji, które uległy zmianie na mocy zaskarżonej

decyzji pomiędzy treścią sentencji a treścią uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

W ocenie Sądu Najwyższego przedstawiona przez Sąd Apelacyjny argumentacja nie wyczerpuje jednak podstaw wyrokowania kasatoryjnego, zawartych w katalogu zamkniętym z art. 386 k.p.c. W orzecznictwie Sądu Najwyższego jednoznacznie przyjmuje się, że do nierozpoznania istoty sprawy dochodzi wówczas, gdy rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji nie odnosi się do tego, co było przedmiotem sprawy, gdy sąd zaniechał zbadania materialnej podstawy żądania albo merytorycznych zarzutów strony, bezpodstawnie przyjmując, że istnieje przesłanka materialnoprawna lub procesowa unicestwiająca roszczenie (zob. postanowienia SN z: 9 listopada 2012 r., IV CZ 156/12; 26 listopada 2012 r., I CZ 147/12; 16 listopada 2012 r., III CZ 83/12; 6 lutego 2018 r., IV CZ 1/18; 26 stycznia 2011 r., IV CSK 299/10). Wszelkie inne wady rozstrzygnięcia, dotyczące naruszeń prawa materialnego, czy też procesowego (poza nieważnością postępowania i nieprzeprowadzeniem postępowania dowodowego w całości) nie uzasadniają uchylenia orzeczenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Z materiału sprawy wynika, że Sąd Okręgowy dokonał większości ustaleń faktycznych oraz oceny prawnej żądania zgłoszonego w odwołaniu od decyzji. Nie można zatem zgodzić się z Sądem Apelacyjnym, że zaskarżony wyrok uniemożliwia dokonanie kontroli instancyjnej. Uchylając decyzję Prezesa URE, Sąd Okręgowy jednoznacznie stwierdził, że nie miała ona podstaw, co było niewątpliwie zasadniczym przedmiotem istoty sporu zakwestionowanym w odwołaniu koncesjonariusza. Pośrednio przyznaje to sam Sąd Apelacyjny wskazując w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, że w odwołaniu powód kwestionował przede wszystkim podstawę prawną ustalenia przez Organ na nowo warunków wykonywania działalności (s. 14 uzasadnienia zaskarżonego wyroku). Ponadto kwestia ta była jednoznacznie przedmiotem apelacji pozwanego oraz wywiezionej przez skarżącego skargi kasacyjnej, w tym oceny dokonanej przez Sąd Najwyższy w wyroku z 19 września 2023 r., II NSKP 37/23. Nie można również pominąć faktu, że na rozprawie z dnia 24 kwietnia 2024 r. Powód potwierdził, że wyrok Sądu I instancji jest zgodny z jego wolą, a co za tym

idzie rozstrzyga o jego żądaniu, które zostało przez niego doprecyzowane, jeśli przyjąć, że wcześniej było niejasne.

W ocenie Sądu Najwyższego nie mają również dostatecznego uzasadnienia twierdzenia Sądu II instancji, że za przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania przemawia okoliczność, iż w samej zaskarżonej decyzji Prezesa URE nie ma żadnych punktów, punkty znajdują się w treści koncesji, ale sformułowanie sentencji wyroku nie odnosi się do punktów koncesji, tylko do punktów decyzji. Należy bowiem zgodzić się ze skarżącym, że koncesja jest umieszczona w decyzji i jest jej częścią. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 384 k.p.c. sąd nie może uchylić lub zmienić wyroku na niekorzyść strony wnoszącej apelację, chyba że strona przeciwna również wniosła apelację, a to nie może prowadzić do wniosku, iż Sąd I instancji nie rozpoznał istotny sprawy.

Podkreślić także należy, że za uchyleniem wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji nie przemawia również okoliczność, że istnieje nieścisłość pomiędzy sentencją a uzasadnieniem. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazywano, że stwierdzenie przez sąd drugiej instancji konieczności rozstrzygnięcia po raz pierwszy o istotnych w sprawach okolicznościach faktycznych bądź prawnych nie jest tożsame z dopuszczeniem przez sąd pierwszej instancji uchybienia w postaci nierozpoznanie istoty sprawy, tym bardziej jeśli postępowanie dowodowe w przeważającym zakresie zostało przeprowadzone. Natomiast nawet potrzeba znacznego uzupełnienia postępowania dowodowego nie stanowi podstawy do wydania orzeczenia kasatoryjnego (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 maja 2024 r., III CZ 152/23).

To, że w ocenie Sądu odwoławczego określone ustalenia i ocena prawna zostały przeprowadzone w sposób niekompletny lub błędny, nie jest równoznaczne z nierozpoznanie istoty sprawy w rozumieniu art. 386 § 4 k.p.c. Jak wielokrotnie wskazywano w judykaturze, nierozpoznanie istoty sprawy nie wiąże się także z zaniechaniem dokonania przez sąd pierwszej instancji określonych ustaleń faktycznych i to także wtedy, gdy ustalenia te – w ocenie sądu drugiej instancji – są konieczne do rozstrzygnięcia sprawy, a ich zakres jest znaczny. W przyjętym w Kodeksie postępowania cywilnego modelu apelacji pełnej sąd drugiej instancji dysponuje kompetencjami rozpoznawczymi na równi z sądem pierwszej instancji

(zob. uchwałę składu siedmiu sędziów SN z 31 stycznia 2008 r., III CZP 49/07, OSNC 2008 r., nr 6, poz. 55). Nie ma zatem przeszkód, aby sąd drugiej instancji, dostrzegłszy mankamenty w ustaleniach faktycznych i ocenie prawnej, samodzielnie je skorygował.

W tym stanie rzeczy jedynie ubocznie należało podnieść, że prowadzenie postępowania dowodowego przez sąd drugiej instancji, nawet w znacznym zakresie, i dokonanie na jego podstawie samodzielnych ustaleń faktycznych, nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji), jak również dwuinstancyjnego modelu postępowania sądowego, statuowanego w art. 176 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok TK z 11 marca 2003 r., SK 8/02, OTK-A 2003, nr 3, poz. 20 i postanowienia TK z 9 listopada 2010 r., Ts 49/10, OTK-B 2011, nr 1, poz. 90 i z 6 października 2015 r., Ts 52/14, OTK-B 2015, nr 5, poz. 446). W konkluzji zarzut naruszenia art. 386 § 4 k.p.c. należało uznać za zasadny.

Zdaniem Sądu Najwyższego nie można bowiem twierdzić, że istota sprawy nie została przez Sąd Okręgowy rozpoznana, skoro po przeprowadzeniu postępowania dowodowego Sąd pierwszej instancji ustosunkował się do zgłoszonego w odwołaniu żądania powoda i zbadał podstawę merytoryczną odwołania. Rozstrzygnięcie zawarte w wyroku Sądu Okręgowego odnosiło się do tej materii, która była przedmiotem sprawy. Kwestią wtórną jest natomiast, czy dokonana przez Sąd Okręgowy ocena charakteru prawnego zaskarżonej decyzji była prawidłowa czy nie. Przeprowadzenie takiej oceny było obowiązkiem Sądu II instancji w ramach postępowania apelacyjnego, od czego sąd odwoławczy się uchylił, powołując się w sposób nieuprawniony na treść art. 386 § 4 k.p.c.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 w zw. z art. 394¹ § 3 k.p.c., orzekł jak na wstępie.

Marek Dobrowolski

Sh

[a.]