



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 września 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Oktawian Nawrot (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marek Dobrowolski

SSN Mirosław Sadowski

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 19 września 2023 r.

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt VII AGa 1049/20,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z 24 kwietnia 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. L. A. (dalej: „powód”, „koncesjonariusz”), zmienił decyzję z 12 czerwca 2015 r. Nr [...] w sprawie udzielenia koncesjonariuszowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi, na okres od 1 października 2015 r. do 31 grudnia 2030 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 24 kwietnia 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 W. L. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu;

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

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

Od ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargę kasacyjną wywiódł powód zaskarżając go w całości. Orzeczeniu zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

1. art. 163 k.p.a. w zw. z art. 41 ust.1, 2 p.e. (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej przez powoda decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na bezpodstawnym przyjęciu w ramach niniejszej sprawy, że przepis ten może być podstawą do zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej (koncesyjnej) bez zgody strony z uwagi na przesłankę w postaci przepisów szczególnych, podczas gdy przepis ten wyłącznie odsyła w sposób ogólny do ewentualnych unormowań szczegółowych, nie kreując w tym zakresie odrębnych uprawnień organu władzy publicznej, zaś żadne regulacje właściwego w sprawie prawa energetycznego nie uprawniały Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do zmiany warunków koncesji w zakresie szerszym niż wnosił o to powód – w przypadku, w którym to sam powód złożył wniosek o zmianę koncesji w ściśle oznaczonym przez niego zakresie, tj. w trybie art. 41 ust. 1 ww. ustawy;

2. odrębnie obrazę samego art. 41 ust. 1 p.e., także w zw. z art. 6, 7, 8, 16 § 1 i 2 k.p.a., z uwzględnieniem § 5, § 6, § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz.U. 2016, nr 282) poprzez niewłaściwą wykładnię, polegającą na pominięciu okoliczności, że w postępowaniu wszczętym pod rządami tego przepisu decyzja o zmianie warunków wydanej koncesji na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego mogła dotyczyć jedynie warunków zmiany koncesji wskazanych we wniosku przedsiębiorcy (ewentualnie, co w sprawie niniejszej nie miało miejsca i nie jest przedmiotem sporu sprawa mogłaby się zakończyć decyzją odmowną);

3. art. 41 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 41 ust. 1 p.e. przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że za pomocą wnioskowania na zasadzie *a fortiori* można było w ówczesnie obowiązującym stanie prawnym dojść do wniosku, iż obydwa przepisy odczytywane łącznie umożliwiają Prezesowi URE zmianę warunków koncesji z urzędu, także w sytuacji, w której postępowanie wszczęte zostało na wniosek koncesjonariusza, podczas gdy art. 41 ust. 2 pkt 3 mówił jedynie o cofnięciu koncesji, nie zaś o jej zmianie, z kolei art. 41 ust. 1 p.e. stanowi wyłącznie o zmianie koncesji na wniosek koncesjonariusza.

4. art. 41 ust. 2 pkt 3, w zw. z art. 41 ust. 1 p.e., także odczytywanych z uwzględnieniem art. 2, 7, 22 Konstytucji RP poprzez dokonanie nieuprawnionej wykładni celowościowej opartej na zasadzie argumentacji *a maiori ad minus*, w myśl

której skoro w przypadkach zmiany ustawowych warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może ją cofnąć, to tym bardziej może ją w „*mniej istotnych*” (cyt.) przypadkach zmienić z urzędu, nawet jeśli postępowanie toczy się w trybie z wniosku koncesjonariusza i w zakresie zupełnie innego rodzaju zmian przez niego zgłoszonych, która to wykładnia Sądu Apelacyjnego doprowadziła do faktycznego wykreowania przez Sąd II instancji na użytek rozstrzygnięcia sporu niewystępujących w przepisach prawa energetycznego ani w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego odrębnych instytucji „aktualizacji” bądź „doprecyzowania” koncesji przez Prezesa Urzędu;

5. w nawiązaniu do zarzutu powyższego – naruszenie art. 41 ust. 2 pkt 3, w zw. z art. 41 ust. 1 p.e., z uwzględnieniem art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, w związku z równoczesnym naruszeniem przepisów prawa procesowego, mogącym mieć wpływ na rozstrzygnięcie sporu: art. 386 § 4 k.p.c. poprzez niedopuszczalne stwierdzenie, że Prezes A. miał kompetencję do wykraczającej bezspornie poza zakres wniosku zmiany koncesji z urzędu w postępowaniu wszczętym na wniosek powoda, oparte na przyjęciu wykładni celowościowej związanej z powołaną ogólnie „specyfiką sektora energetycznego”, mimo braku ustalenia i wyjaśnienia przez Sąd II Instancji jakie konkretnie względy aksjologiczne związane ze szczególnym charakterem branży energetycznej, czyniły w stanie faktycznym i prawnym sprawy – niezbędną dokonaną w sprawie ingerencję Prezesa URE w treść koncesji, w trybie, który nie wynika jednoznacznie z przepisów ustawy;

6. art. 58 ust. 1, 2, 3 obowiązującej w okresie postępowania administracyjnego będącego podstawą niniejszego sporu cywilnego ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – prawo o swobodzie działalności gospodarczej, w zw. z art. 41 ust. 1 p.e. przez nieuwzględnienie przy wykładni celowościowej i systemowej, którą Sąd II Instancji sam zainicjował, że już ogólne przepisy o prowadzeniu działalności gospodarczej i jej reglamentowaniu przewidywały już – w szczególności w art. 58 ust. 3, możliwość cofnięcia a także zmiany zakresu koncesji w przypadkach motywowanych interesem publicznym, również z odwołaniem się w ust. 3 do konkretnych sytuacji wynikających z niektórych ustaw szczegółowych bez wskazania ustawy – prawo energetyczne, co przemawia przeciwko odrębnemu

poszukiwaniu nie wynikającego w tym przypadku z żadnego konkretnego przepisu ustawy – prawo energetyczne, „elastycznego” uprawnienia Prezesa URE do wykraczającego poza wniosek strony zmieniania z urzędu warunków koncesji z uwagi na domniemaną specyfikę i szczególną „wrażliwość” sektora energetycznego w tym paliwowego.

Skarżący wskazał dodatkowo naruszenie przepisów prawa procesowego, mogących mieć istotny wpływ na wynik postępowania (bezpodstawne uwzględnienie apelacji pozwanego) – art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. – i w jej ramach zarzucił zaskarżonemu wyrokowi obrazę przepisu art. 382 k.p.c., ewentualnie także art. 386 § 4 k.p.c. w związku z art. 386 § 1 i art. 479⁶⁴ § 1 i 2 k.p.c. oraz w związku z obrazą przepisów prawa materialnego, wskazanych w odwołaniu powoda z 15 maja 2018 r.: art. 6, 7, 8, art. 61 § 1 i 2 k.p.a., a także art. 77 § 1 k.p.a., poprzez nierozstrzygnięcie zarzutów obrazę ww. przepisów przytoczonych w odwołaniu powoda, a co za tym idzie niepełne rozpoznanie sporu w instancji apelacyjnej, pomimo, że w sytuacji, w której Sąd Apelacyjny zmienił jednoznacznie korzystne dla powoda rozstrzygnięcie oparte o wykładnię prawa niewymagającą oceny tych zarzutów odwoławczych, winien działając w ramach zasady tzw. apelacji pełnej ocenić samodzielnie w całości wszystkie zarzuty wskazane w odwołaniu powoda, także te, których analiza z perspektywy wykładni dokonanej przez Sąd Okręgowy mogła być istotnie uznana za zbędną, gdyż uznał on odwołanie za oczywiście zasadne z innych przyczyn.

Mając na uwadze powyższe zarzuty powód wniósł o:

- na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., na wypadek uwzględnienia przez Sąd Najwyższy zarzutów obrazę przepisów prawa materialnego, o zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie poprzez uwzględnienie powództwa (odwołania) i uchylenie w zaskarżonej przez powoda decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 24 kwietnia 2018 r. znak [...] w części tj. w punktach: 2.2.1., 2.1.4., 2.2.9., 2.4.1., 2.4.2., 2.4.3., 2.4.4., czyli w sposób tożsamy z sentencją wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 14 października 2020 r., XVII AmE 253/18, oraz o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych za postępowanie przed Sądem Najwyższym. Dopiero na wypadek niepodzielenia,

przynajmniej co do zasady, przez Sąd zarzutów z tego zakresu, zasadne stanie się rozpoznanie zarzutów prawno-procesowych;

- alternatywnie, na podstawie art. 398¹⁵ k.p.c. o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie i przekazanie Sądowi Apelacyjnemu sprawy do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania, w tym kosztach zastępstwa procesowego, m.in. za postępowanie przed Sądem Najwyższym.

Powód wniósł o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.

W odpowiedzi na skargę pozwany wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, względnie o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do rozpoznania sprawy Sąd Najwyższy wskazuje, że zmianie uległa dotychczasowa sygnatura akt (I NSKP 43/22) i sprawa otrzymała sygnaturę II NSKP 37/23.

2. Zgodnie z art. 398¹¹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, chyba że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, a skarżący złożył w skardze kasacyjnej wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie. Sąd Najwyższy może także rozpoznać skargę kasacyjną na rozprawie, jeżeli przemawiają za tym inne względy. Z uwagi na okoliczność, że w sprawie nie występuje istotne zagadnienie prawne, co jednoznacznie wynika z dalszej części uzasadnienia, zaś za rozpoznaniem na rozprawie nie przemawiają inne względy, Sąd Najwyższy przyjął skargę kasacyjną do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym.

3. Zagadnieniem występującym w rozpatrywanej sprawie jest kwestia wykładni art. 41 p.e. oraz jego relacji do przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności art. 47 i 48. Wskazać należy, że Sąd Najwyższy zajął w tym zakresie jednoznaczne stanowisko w wyroku z 4 października 2022 r.,

I NSKP 22/21, zaś argumentacja w nim zawarta zachowuje pełną aktualność na gruncie niniejszej sprawy.

4. Zgodnie z art. 41 ust. 1 p.e. Prezes URE może zmienić warunki koncesji na wniosek koncesjonariusza. Prezes URE uprawniony jest również do zmiany warunków koncesji z urzędu, gdy zachodzi jedna z przesłanek, o których mowa w art. 41 ust. 3 i 4 p.e. w zw. z art. 58 ust. 3 i 4 u.s.d.g. Przesłanki te odnoszą się do przypadków istotnych uchybień koncesjonariusza, a także okoliczności rzutujących na możliwość dalszego prowadzenia działalności.

W świetle art. 41 p.e. uprawnienie Prezesa URE do zmiany koncesji bezpośrednio uzależnione jest więc 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.

Ponadto zauważyć należy, że katalog okoliczności aktualizujących uprawnienie Prezesa URE do zmiany koncesji, w świetle wskazanego przepisu, jest ograniczony i zamknięty.

5. Wprowadzenie przez ustawodawcę wąskiego i zamkniętego katalogu przesłanek stanowiących podstawę do zmiany koncesji z urzędu, uniemożliwia przyjęcie stanowiska, 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.

Z uwagi na powyższe zgodzić się należy z przedstawioną w sprawie argumentacją Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

6. Zarówno przedstawiona w apelacji, a następnie powtórzona w odpowiedzi na skargę kasacyjną, jak i przyjęta przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, argumentacja opiera się na wykładni systemowej wskazującej na relacje zachodzące pomiędzy przepisami Prawa energetycznego a przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności jej art. 47 i 48.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną 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 p.e. 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 p.e. do tak zrekonstruowanej normy prawnej, a także ustalenie, w jaki sposób powyższe wpływa na kształt norm prawnych zrekonstruowanych powyżej na podstawie art. 41 p.e.

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 się więc do kwestii wydawania decyzji.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 p.e. Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii, zaś stosownie do art. 23 ust. 2 pkt 1 p.e. do zakresu działania Prezesa URE należy udzielenie i cofanie koncesji. Ponownie, z językowego punktu widzenia, przepisy te dotyczą zadań i kompetencji Prezesa URE, nie zaś przesłanek podejmowania poszczególnych działań.

Artykuł 37 p.e. reguluje treść koncesji, a tym samym, z językowego punktu widzenia, nie odnosi się do przesłanek jej wydania lub zmiany.

Jak słusznie więc wskazał Sąd Najwyższy w przytaczanym wyroku z 4 października 2022 r., I NSKP 22/21, wskazane przepisy, z językowego punktu widzenia nie dają podstaw do wyprowadzenia wniosku o ogólnej kompetencji Prezesa URE do dokonywania zmian koncesji z urzędu, z pominięciem przesłanek szczególnych określonych w art. 41 p.e., 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 przyjętej przez Sąd Apelacyjny. Jak wskazano powyżej,

wykładnia systemowa pełni z reguły funkcję subsydiarną wobec wykładni językowej, wykorzystywana zaś jest w sytuacji, gdy językowe brzmienie przepisu nie prowadzi do rekonstrukcji normy prawnej o jednoznacznej treści. Taka sytuacja w niniejszej sprawie nie zachodzi. Zakładając jednak, że wynik wykładni językowej art. 41 p.e. 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 1995 r., W 14/94, „[i]nterpretator (...) powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system”. Przyjęcie interpretacji sugerowanej przez pozwanego i w znacznej mierze przyjętej przez Sąd Apelacyjny prowadziłoby zaś do wniosku, iż art. 41 p.e. jest w istocie treściowo pusty, jak i ewentualne przepisy innych ustaw upoważniające Prezesa URE do zmiany treści koncesji.

7. Zwrócić należy również uwagę, że przyjęta w zaskarżonym wyroku wykładnia 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 p.e. prowadzi do kolizji norm prawnych zrekonstruowanych na bazie wskazanych przepisów z art. 41 p.e. Nie ulega bowiem wątpliwości, zakładając, że z podanej 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 p.e., a art. 41 p.e. zachodzi stosunek podporządkowania, a ściślej art. 41 p.e. stanowi *lex specialis* w stosunku do przytoczonych 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 Sąd Apelacyjny nie znajduje zastosowania w sytuacjach objętych zakresem art. 41 p.e.

8. Sąd Najwyższy nie podziela również wniosków płynących z przedstawionej przez pozwanego wykładni funkcjonalnej. Zgadzając się z wywodami dotyczącymi roli Prezesa URE, stwierdzić bowiem należy, że w świetle językowo jednoznacznej regulacji prawnej dotyczącej kwestii zmiany koncesji, nie stanowi ona 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.

9. Za równie istotną uznać należy argumentację powoda odwołującą się do art. 2 i 7 Konstytucji RP, zgodnie z którymi 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 domniemaniami ich istnienia.

10. Zauważyć ponadto należy, że 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 Trybunału Konstytucyjnego 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.

11. Zgodzić się w końcu należy z prezentowanym przez powoda i przyjętym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 26 listopada 2020 r., VII AGa 973/19, oraz w istocie powtórzonym w zaskarżonym wyroku stanowiskiem, iż przesłanką konieczną, a także wystarczającą stosowania wobec danego przedsiębiorcy ograniczeń wynikających z aktualnie obowiązującego prawa, nie jest wpisanie ich do decyzji koncesyjnej. Jak również słusznie podkreślił orzekający w niniejszej sprawie 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 uznać należy, 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”.

Zauważyć ponadto należy, 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.

12. Z uwagi na powyższe zasadny jest pierwszy, trzeci i czwarty zarzut skargi kasacyjnej.

Niezasadny natomiast jest drugi z podniesionych zarzutów. Zarzut ten odnosi się do niewłaściwej wykładni art. 41 ust. 1 p.e., jednakże skarżący upatruje jej m.in. w naruszeniu norm prawnych wyrażonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 283). Zauważyć w związku z tym należy, że wskazany akt prawny nie odnosi się do aktu stosowania prawa, lecz jego tworzenia. O ile więc można z niego wyprowadzać wskazówki dotyczące interpretacji prawa, o tyle nie można przyjąć, że sąd stosując prawo mógł naruszyć normę dotyczącą zasad redakcji przepisu prawnego w procesie tworzenia prawa.

Niezrozumiały jest piąty z podniesionych w skardze zarzutów kasacyjnych. Zarzut ten dotyczy naruszenia art. 41 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 41 ust 1 p.e., z uwzględnieniem art. 2 i 7 Konstytucji RP, w zw. z równoczesnym naruszeniem przepisów prawa procesowego, mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie sporu: art. 386 § 4 k.p.c. O ile bowiem zrozumiały jest wywód powoda dotyczący braków uzasadnienia zaskarżonego wyroku, w szczególności z uwagi na brak odniesienia do okoliczności sprawy argumentacji odwołującej się do aksjologii i funkcji relewantnych zdaniem Sądu regulacji prawnych, o tyle całkowicie niejasne pozostaje,

jaki ma on związek z art. 386 § 4 k.p.c. dotyczącym możliwości uchylenia przez sąd drugiej instancji zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. W realiach niniejszego postępowania taka sytuacja nie miała miejsca, zaś powód w uzasadnieniu skargi kasacyjnej nie odniósł się do tej kwestii. Z uwagi na powyższe zarzut piąty nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Kontroli kasacyjnej nie poddaje się również zarzut szósty. Okoliczność, że w opinii powoda Sąd Apelacyjny mógł oprzeć kwestionowane przez niego rozstrzygnięcie na innej podstawie prawnej, nie prowadzi do jednoznacznego wniosku, co do istoty podniesionego zarzutu. Niejasne bowiem pozostaje, czy zastosowanie wskazanych przez podwoda przepisów powodowałoby, że wyrok w istocie byłby słuszny, czy też, że w grę jedynie wchodziłoby zastosowanie innych przepisów, jednakże zarzut niewłaściwego ich zastosowania nadal pozostawałby aktualny.

Z uwagi na podzielenie przez Sąd Najwyższy części zarzutów prawnomaterialnych, w szczególności, że jak zaznacza powód „spór ma charakter wyjściowo czystego sporu o wykładnię prawa”, a także stosownie do wniosku powoda, Sąd Najwyższy uznał za zbędne rozpoznanie zarzutów procesowych.

13. Z powyższych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

[D.Z.]

[ms]