



Sygn. akt III SK 14/17

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 marca 2018 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Piotr Prusinowski (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M.S.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 20 marca 2018 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w W.
z dnia 4 listopada 2016 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i sprawę przekazuje Sądowi
Apelacyjnemu w W. do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia
o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 29 maja 2014 r., wydaną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 2 pkt 1, ust. 3-4 oraz ust. 6 w związku z art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego, stwierdził, że:

1) przedsiębiorca M.S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą M. Stacja Paliw M.S. z siedzibą w miejscowości S. naruszył warunek 2.2.2. udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 15 września 2004 r. w ten sposób, że wprowadził do obrotu poprzez stację paliw w S., gaz propan-butan o jakości niezgodnej z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) (Dz.U. Nr 252, poz. 1851 ze zm.); 2) za działanie opisane w pkt 1 decyzji wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 12.000 zł, co stanowi 0,37% przychodu przedsiębiorcy osiągniętego z działalności koncesjonowanej w 2013 r.

Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt XVII AmE 99/14 oddalił odwołanie przedsiębiorcy od powyższej decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Sąd Okręgowy ustalił m.in., że przedsiębiorca M.S. prowadzi działalności gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na podstawie koncesji udzielonej decyzją Prezesa Regulacji Energetyki z dnia 15 września 2004 r. zmienionej decyzją z dnia 27 marca 2006 r. Warunek koncesji 2.2.2 zawiera postanowienie, że: „Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami”.

W trakcie kontroli przeprowadzonej w dniu 24 października 2013 r. na terenie wskazanej w zaskarżonej decyzji stacji paliw inspektorzy [...] Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w B. pobrali do badań próbkę gazu (LPG) podstawową i próbkę kontrolną z dwóch zbiorników. Badania laboratoryjne przeprowadzone przez akredytowane laboratoria, których wyniki zostały udokumentowane, wykazały że gaz (LPG) nie spełnia wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) (Dz.U. Nr 251, poz. 1851 ze zm.).

Od 6 marca 2014 r. Prezes URE prowadził postępowanie z urzędu w sprawie o wymierzenie kary pieniężnej za naruszenie warunków koncesji. Pismem z 24 marca 2014 r. przedsiębiorca wyjaśnił, że stację paliw zaopatruje w

gaz od stałych dostawców, od których otrzymuje świadectwo jego jakości.

Sąd Okręgowy zważył, że naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisów z art. 56 ust. 1 i 2 Prawa energetycznego i wymierzenia na tej podstawie kary pieniężnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Powołane wyżej przepisy przesądzają, w ocenie Sądu, że Prezes URE jest zobligowany, a nie uprawniony, do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, gdy stwierdzi, że zaistniały okoliczności podlegające karze. Kara przewidziana w tym przepisie jest karą obligatoryjną.

W ocenie Sądu, słusznie zatem, Prezes URE uznał, że są podstawy do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne. Przedsiębiorca akceptując warunki udzielonej mu koncesji, zaakceptował tym samym warunek określony w punkcie 2.2.2. zgodnie z którym koncesjonariusz nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych określonych w niniejszej koncesji, których parametry jakościowe są niegodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów lub z norm określonych obowiązującymi przepisami.

Sąd zważył ponadto, że System Monitorowania i Kontrolowania Jakości Paliwa (art. 22 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw; Dz.U. z 2006 r. Nr 169, poz. 1200 ze zm.) służy przeciwdziałaniu transportowania, magazynowania, wprowadzania do obrotu paliw, a także gromadzeniu paliw w stacjach zakładowych, niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych odpowiednio na podstawie art. 3 ust. 2 albo art. 4 ust. 2 albo art. 5 ust. 2 albo art. 6 ust. 3 z zastrzeżeniem ust. 3. Z art. 12 ustawy o monitorowaniu i kontrolowaniu jakości paliw wynika, że systemem zarządza Prezes UOKiK, a czyni to przy pomocy Inspekcji Handlowej. W toku kontroli inspektorzy Inspekcji Handlowej pobierają dwie próbki paliwa, podstawową i kontrolną, czynność tę utrwała się w formie protokołu (art. 20 ust. 1 ustawy o monitorowaniu i kontrolowaniu jakości paliw). Protokół jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 244 § 1 k.p.c. i korzysta z waloru prawdziwości tego co zostało w nim stwierdzone. Stąd też ograniczenie się przez powoda jedynie do twierdzenia że - sposób pobrania próbki gazu nie był w jego ocenie właściwy - nie narusza mocy dowodowej protokołu jako dokumentu urzędowego a także nie

podważa prawidłowości stwierdzonego w nim wyniku badania próbki gazu LPG przeprowadzonego przez akredytowane laboratorium. Z punktu 2 protokołu kontroli z dnia 24 października 2013 r., dotyczącego pobierania próbek wynika, że zostały one pobrane według metodyki zgodnej z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie sposobu pobierania próbek gazu skroplonego LPG.

W ocenie Sądu podnoszenie dopiero na etapie postępowania odwoławczego zarzutu naruszenia przez kontrolerów zasad pobierania próbek gazu skroplonego ze zbiorników, tj. bez wymieszania zawartości, jest spóźnione i nieuzasadnione. Zarzuty te należało bowiem podnieść w toku postępowania prowadzonego w związku z kontrolą i to w tym postępowaniu zarzuty te powinny być wyjaśnione.

W ocenie Sądu, w świetle zebranych w niniejszej sprawie dowodów, Prezes URE prawidłowo wykazał, że powód jako koncesjonowany przedsiębiorca w dniu 17 marca 2011 r. na terenie stacji paliw należącej do powoda czynił przedmiotem obrotu gaz płynny LPG niespełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) (Dz.U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1851 ze zm.) przez przekroczenie zawartości siarki. Tym samym uprawnione jest w świetle zgromadzonego materiału w sprawie twierdzenie, że powód naruszył warunek 2.2.2 przyznanej koncesji a w konsekwencji doszło do wypełnienia hipotezy normy sankcjonowanej z art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego.

Sąd uznał że wobec stwierdzenia nieprzestrzegania przez powoda obowiązków wynikających z koncesji, ustalenie kary pieniężnej na poziomie 0,37% przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez przedsiębiorcę w 2013 r. nie jest karą wygórowaną. Prezes URE mógł, stosowanie do treści art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne, wymierzyć powodowi karę pieniężną w wysokości do 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy. Przepisy art. 56 ust. 1 i 2 ustawy Prawa energetycznego stanowią samodzielną podstawę do wymierzenia kary pieniężnej i nie przewidują konieczności wykazania zawinionego działania koncesjonariusza. Co do zasady jest to odpowiedzialność obiektywna, która wynika z faktu samego naruszenia norm Prawa energetycznego. Przy ustalaniu wysokości kary pozwany stosownie do treści art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego prawidłowo

uwzględnił, że przedsiębiorca nie był dotychczas karany, a także stopień szkodliwości popełnionego czynu oceniając go jako znaczny - i możliwości finansowe powoda. Obowiązek, którego przedsiębiorca nie dopełnił służy realizacji celów prawodawcy z zakresu ochrony środowiska, zdrowia oraz interesu użytkowników, tj. prawidłowego użytkowanie silników zamontowanych w pojazdach.

Sąd kierując się zasadą podwyższonej ochrony sądowej karanego przedsiębiorcy, rozważył również możliwość zastosowania art. 56 ust. 6a ustawy Prawo energetyczne uprawniającego pozwanego do odstąpienia od wymierzenia kary, o ile wystąpią przesłanki w tym przepisie określone, tj. zaprzestanie naruszania prawa lub zrealizowanie obowiązku oraz znikomy stopień szkodliwości czynu. Instytucja odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 56 ust. 6a Pe wprowadzona została na podstawie ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 21, poz. 104), która weszła w życie z dniem 11 marca 2010 r.

Sąd uznał za trafną ocenę Prezesa o znacznej szkodliwości dokonanego przez powoda naruszenia z uwagi na negatywny wpływ zawyżonej zawartości siarki w paliwie na środowisko naturalne i stan pojazdów a także z uwagi na wielkość dokonanego przekroczenia. Ponadto powód nie wykazał, że podjął działania, w celu zaprzestania naruszenia obowiązku o charakterze ciągłym, mające wyeliminować wprowadzanie do obrotu paliwa (LPG) nie odpowiadającego obowiązującym normom. Powód nie wykazał również, że wystąpiły obiektywne okoliczności z uwagi na podjęte przez niego działania o charakterze prewencyjno - ostrożnościowym, które uniemożliwiłyby przypisanie odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy, nie podjął inicjatywy dowodowej w zakresie wyjaśnienia przyczyny, z powodu której wprowadzone do obrotu paliwo wykazało przekroczenie parametru siarki. Posiadanie świadectwa jakości zakupionego paliwa, nie wyłącza *a limine* odpowiedzialności własnej zobowiązanego z koncesji. Natomiast zachowanie powoda przez wprowadzenie do obrotu paliwa niezgodnego z parametrami godziło bezpośrednio w dobra chronione, ponieważ przekroczony parametr ma wpływ na pracę silnika pojazdów i środowisko. Podkreślenia wymaga, że kara pieniężna, o której mowa, ma pełnić funkcję prewencji szczególnej i ogólnej, a więc być zarówno realną, odczuwalną dolegliwością dla ukaranego

podmiotu, będącą reakcją na naruszenie przepisów, ale także wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość, zapobiegającym powtarzaniu nagannych zachowań.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że ustalone w postępowaniu administracyjnym okoliczności dotyczące stopnia zawinienia i społecznej szkodliwości czynu powoda, jego dotychczasowe zachowanie i możliwości finansowe a w szczególności fakt naruszenia warunku koncesji w pełni uzasadniają nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości ustalonej przez Prezesa URE.

Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. akt VI ACa .../15 zmienił zaskarżony apelacją powoda powyższy wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że nadał mu następującą treść: I. uchyla decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 maja 2014 r. w całości; II. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz M.S. kwotę 460 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny zważył, że zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

W ocenie Sądu, dla wykładni tego przepisu węzłowe znaczenie ma wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11. Wskazano w nim, że art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego nie może stanowić podstawy „dla nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorstwa energetyczne za dowolne uchybienie jakimukolwiek przepisowi prawa”. W orzeczeniu tym podkreślono, że wskazany przepis <<uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Słowo „wynikać” oznacza zaś, że coś wypływa jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji - obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa

bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań>>.

Sąd zważył, że Prezes URE decyzją z 15 września 2004 r. udzielił powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi, określając w jej punkcie 2, warunki prowadzenia działalności koncesjonowanej. Jednym z warunków szczególnych jest warunek 2.2.2., stanowiący, iż „Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami”.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie można, W świetle powołanego wyżej wyroku Sądu Najwyższego, że wprowadzenie do obrotu poprzez stację paliw, gazu propan-butan, o jakości niezgodnej z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) było naruszeniem obowiązku wynikającego z koncesji, które stanowić może podstawę do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego.

Sąd stwierdził, że zakaz, który naruszył powód, w okresie relewantnym dla niniejszej sprawy, miał źródło w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz powyższym rozporządzeniu z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG). Artykuł 3 ust. 1 tej ustawy stanowił m.in., że paliwa transportowane, magazynowane i wprowadzane do obrotu powinny spełniać wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa. Zgodnie z jej art. 31 ust. 1, kto wytwarzał, transportował, magazynował lub wprowadzał do obrotu paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG) lub lekki olej opałowy niespełniające wymagań jakościowych określonych w ustawie, podlegał grzywnie od 50.000 zł do 500.000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat 3. Wskazane rozporządzenie określało z kolei wymagania jakościowe dla gazu

skroplonego (LPG).

W ocenie Sądu, hipotetyczne nieistnienie warunku 2.2.2. przedmiotowej koncesji nie uniemożliwiłoby postawienia powodowi zasadnego zarzutu, że jego działanie, za które Prezes URE nałożył na niego karę, stanowiło naruszenie wskazanej normy ustawowej. W przedmiotowym zakresie warunek 2.2.2. koncesji nie konkretyzuje więc obowiązku spoczywającego na powodzie i nie wpływa w żaden sposób na jego treść.

Sąd uznał, że nie było podstaw do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, co przesądza o konieczności zmiany zaskarżonego wyroku w całości i uchylenia decyzji Prezesa URE z dnia 29 maja 2014 r. Zbędne jest w związku z tym ustalanie, czy zasadne są zarzuty wskazane w apelacji.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w W. skargą kasacyjną, w której zarzucił temu wyrokowi naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

1) art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego poprzez jego niezastosowanie, pomimo tego, że powód nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji w rozumieniu tego przepisu (naruszył warunek 2.2.2. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej Powodowi decyzją Prezesa URE z dnia 15 września 2004 r. Nr OPC/4396/5970/W/1/2004/MJ ze zm.) w ten sposób, iż wprowadził do obrotu poprzez stację paliw mieszczącą się w miejscowości S., gaz propan-butan o jakości niezgodnej z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) (Dz.U. z 2006 r. Nr 252, poz. 1851 z późn. zm.) przez przekroczenie zawartości siarki,

2) art. 56 ust. 2 Prawa energetycznego, poprzez jego niezastosowanie, mimo tego że powód swym zachowaniem wypełnił hipotezę normy sankcjonowanej z art. 56 ust. 1 pkt 12 tego Prawa energetyczne nie przestrzegając obowiązku wynikającego z koncesji w rozumieniu tego przepisu, a w konsekwencji Prezes URE był zobligowany do wymierzenia powodowi kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 2 Prawa energetycznego,

3) art. 37 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego, poprzez błędną jego

wykładnię, tj. uznanie, że warunek 2.2.2. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi decyzją Prezesa URE z dnia 15 września 2004 r. nie jest szczególnym warunkiem wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego i w konsekwencji wadliwe uznanie, że obowiązek zawarty w warunku 2.2.2. ww. koncesji nie jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego.

Wskazując na powyższe wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w W. i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego w W. - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 maja 2015 r., sygn. akt XVII AmE .../14, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w W. do ponownego rozpoznania - przy uwzględnieniu kosztów postępowania i ich zasądzenia od powoda na rzecz pozwanego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy.

1. Trafny jest zarzut naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, który stanowi, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

2. Kluczowe dla niniejszej sprawy określenie: „obowiązku wynikającego z koncesji” zostało wyjaśnione w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt III SK 18/11 Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego „uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Słowo „wynikać” oznacza zaś, że coś wypływa jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z

koncesji - obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań.

3. Powyższa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego jest ugruntowana w ustabilizowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. wyroki z 19 listopada 2014 r., III SK 82/13, z 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14, z 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15, z 21 kwietnia 2016 r., III SK 28/15, z 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15 oraz postanowienie z 20 grudnia 2017 r., III SZP 3/17).

4. Aprobując w pełni powyższą argumentację należy wszakże podkreślić, że użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawa energetyczne sformułowanie „wynikające z koncesji” nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. W demokratycznym państwie prawnym prawa i obowiązki osób są określane w drodze ustawy, a zatem to akty normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne. Więcej, jest niedopuszczalne kształtowanie praw i obowiązków osób w drodze decyzji niemającej właściwej ustawowej podstawy prawnej. Organy administracji publicznej, w tym organy regulacyjne w drodze decyzji administracyjnej jedynie konkretyzują obowiązki wynikające z ustawy; w żadnym razie nie są natomiast upoważnione do nakładania na osoby obowiązków prawnych, które nie mają podstawy ustawowej. W rezultacie obowiązkiem wynikającym z koncesji jest obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z odnośnych przepisów prawa (ustaw i wydanych na ich podstawie rozporządzeń).

5. Warunek koncesji 2.2.2 zawierający postanowienie, że:

„Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami” jest obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, ponieważ po pierwsze - zawiera wyraźnie sformułowany zakaz, a zatem obowiązek, nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych o parametrach jakościowych niezgodnych z parametrami wynikającymi z umów zawartych przez koncesjonariusza i z norm określonych obowiązującymi przepisami, po drugie - wskazany zakaz (obowiązek) jest określony w treści decyzji o udzieleniu koncesji, po trzecie - wskazany warunek koncesji stanowi konkretyzację ustawowego obowiązku wprowadzania do obrotu jedynie paliw spełniających wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach (art. 3 ust. 1 ustawy ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw; jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 427). Decyzja koncesyjna zawierająca warunek 2.2.2 konkretyzuje powyższy obowiązek ustawowy w zakresie podmiotowym przez uczynienie adresatem obowiązku indywidualnie oznaczonego przedsiębiorcy (koncesjonariusza) i w zakresie przedmiotowym przez określenie jednego z zakazanych ustawą zachowań przedsiębiorcy, a mianowicie wprowadzania do obrotu paliw niespełniających określonych przepisami prawa wymagań jakościowych oraz jednego z rodzajów paliw, a mianowicie paliwa ciekłego. Ponadto, wskazany warunek nakłada na przedsiębiorcę obowiązek niewprowadzania do obrotu paliwa ciekłego niespełniającego wymagań jakościowych wynikających z zawartych umów. Jest to, co trafnie podkreśla wnoszący skargę kasacyjną, istotny element treści omawianego warunku, a obowiązku o takiej treści nie wyraża żaden przepis prawa, w tym żaden przepis ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw.

6. Powyższy warunek koncesji nie może być ponadto interpretowany jako nakładający na koncesjonariusza ogólny obowiązek przestrzegania obowiązujących przepisów prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11). W niniejszej sprawie chodzi o warunek koncesji, który precyzyjnie

określa, jakimi względami i wartościami powinno się kierować przedsiębiorstwo energetyczne przy wykonywaniu działalności (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2014 r., III SK 82/13, OSNP 2016 nr 9, poz. 124) w zakresie wprowadzania do obrotu paliwa ciekłego. W rezultacie wspomniany warunek koncesji ma analityczną strukturę obowiązku prawnego, stanowiącego konkretyzację przedmiotowo-podmiotową obowiązku określonego w art. 3 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Istota tego warunku sprowadza się bowiem do obowiązku nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, które nie spełniają wymagań (parametrów jakościowych) określonych w przepisach prawa i zawartych umowach. Koncesja zawierająca taki warunek jest przy tym bezpośrednim źródłem tego obowiązku prawnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 kwietnia 2016 r., III SK 28/15).

7. W związku z powyższym należy przyjąć, że powód wprowadzając do obrotu paliwo ciekłe niespełniające wymagań jakościowych nie wypełnił ciężącego na nim, a wynikającego z koncesji obowiązku prawnego nieczynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych obowiązującymi przepisami, co uzasadnia zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

kc