



Sygn. akt III SK 59/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 sierpnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa P. Sp. z o.o. w O.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o cofnięcie koncesji na obrót paliwami ciekłymi,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 11 sierpnia 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 29 maja 2014 r.,

1. oddala skargę.

2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes Urzędu) decyzją z 12 października 2011 r. cofnął z urzędu koncesję na obrót paliwami ciekłymi udzieloną decyzją z 7 sierpnia 2003 r. przedsiębiorcy P. Sp. z o.o. z/s w O. (powód).

Powód zaskarżył decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem.

Sąd Okręgowy uchylił zaskarżoną decyzję wyrokiem z 17 czerwca 2013 r., kierując się następującymi ustaleniami faktycznymi i ich oceną prawną. Powód prowadzi koncesjonowaną działalność w zakresie obrotu paliwami ciekłymi w kontenerowej stacji paliw na podstawie koncesji udzielonej na okres od 15 sierpnia 2003 r. do 15 sierpnia 2013 r. Stacja paliw powoda znajduje się w miejscowości O. Została wzniesiona na podstawie ważnego pozwolenia na budowę. Powód posiada prawo użytkowania obiektu bez określenia terminu istnienia obiektu. Burmistrz Miasta C. skierował do Prezesa Urzędu wniosek o wszczęcie postępowania wyjaśniającego i cofnięcie koncesji udzielonej powodowi wskazując na naruszenie prawa i warunków koncesji w związku z eksploatacją stacji paliw w O. Prezes Urzędu wezwał powoda do usunięcia stanu faktycznego niezgodnego z warunkami określonymi w udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi oraz z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją poprzez zaprzestanie użytkowania stacji paliw znajdującej się w O. Powód nie dostosował się do tego wezwania w wyznaczonych terminach.

Sąd Okręgowy podkreślił, że koncesja udzielona powodowi zawiera warunek 2.1.1. zobowiązujący koncesjonariusza do spełniania określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej. Z decyzji w przedmiocie udzielania pozwolenia na budowę wynika, że stacja powoda jest tymczasową stacją kontenerową składającą się ze zbiorników kontenerowych produkcji czeskiej. Taki obiekt był objęty decyzją z 30 lipca 1996 r. w przedmiocie pozwolenia na użytkownię. Przepisy przejściowe rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 30 sierpnia 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi dalekosiężne do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. z 1996 r. Nr 122, poz. 576, dalej jako rozporządzenie z 1996 r.) stanowiły jako zasadę, że oznaczone w § 1 warunki techniczne nie mają zastosowania do obiektów, dla których do dnia wejścia w życie rozporządzenia wydano pozwolenie na budowę, a decyzja w tym zakresie

była ostateczna, i które nie zagrażają życiu ludzi lub środowisku, z zastrzeżeniem wynikającym z § 237 rozporządzenia dla kontenerowych stacji paliw płynnych i stacji gazu płynnego, które powinny być dostosowane do warunków technicznych dla stałych stacji paliw płynnych w terminie 6 lat od wejścia w życie rozporządzenia. W ocenie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów brak podstaw do uznania, że § 237 rozporządzenia z 1996 r. nakładał obowiązek przebudowy stacji kontenerowych w stacji stałe, gdyż rozporządzenie jak i kolejne rozporządzenia nie przewidywały likwidacji stacji kontenerowych, lecz określały specyficzne warunki techniczne dla ich budowania.

Sąd Okręgowy przyjął ponadto, że skoro Prezes Urzędu udzielił powodowi koncesji w czasie, gdy rozporządzenie z 1996 r., już nie obowiązywało, to ewentualne naruszenie przepisów tego rozporządzenia nie mogło stanowić podstawy do cofnięcia koncesji z powodu nieprzestrzegania jej warunków. Przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 20 września 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi dalekosiężne do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1067, dalej jako rozporządzenie z 2000 r.) utrzymały wcześniejszą zasadę nie działania prawa wstecz w § 232 pkt 2, z wyjątkami określonymi w § 233-235. Także w czasie obowiązywania rozporządzenia z 2000 r. dopuszczalne było użytkowanie kontenerowych stacji paliw. Zdaniem SOKiK utrata mocy obowiązującej rozporządzenia z 2000 r. i wejście w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 243, poz. 2063, ze zm., dalej jako rozporządzenie z 2005 r.) nie zmieniły sytuacji prawnej powoda, ponieważ przepisy rozporządzenia stosuje się przy budowie nowych obiektów budowlanych (oraz przebudowie i modernizacji obiektów istniejących). Stacja paliw płynnych powoda, jako użytkowana i wybudowana przed dniem wejścia w życie rozporządzenia powinna być wyposażona do dnia 31 grudnia 2013 r. w urządzenia, o którym mowa w § 97 rozporządzenia. W pozostałym zakresie przepisy rozporządzenia z 2005 r. nie miały zastosowania, w szczególności zaś § 99 i § 96 pkt 3 rozporządzenia.

Skoro Prezes Urzędu nie ustalił, że użytkowana przez powoda kontenerowa stacja paliw nie spełnia wymogów wynikających z przepisów przejściowych rozporządzeń z 1996 r. i 2000 r., to brak było podstaw do stwierdzenia, że powód naruszył pkt 2.1.1. udzielonej koncesji.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 29 maja 2014 r. oddalił apelację Prezesa Urzędu od wyroku Sądu pierwszej instancji. Sąd drugiej instancji uznał, że SOKiK prawidłowo zastosował § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r. uznając, że rozporządzenie to nie stosuje się do oceny spełnienia kryteriów technicznych istniejącej stacji kontenerowej, za wyjątkiem postanowień § 177 tego rozporządzenia. Z § 3 ust. 1 rozporządzenia wynika, że przepisy rozporządzenia stosuje się przy budowie obiektów przeznaczonych do magazynowania, przeładunku i dystrybucji ropy naftowej oraz produktów naftowych, a także przebudowie tych obiektów. Przepis ten nie zawiera zatem nakazu natychmiastowej przebudowy istniejących już stacji kontenerowych. Natomiast § 177 rozporządzenia wskazuje, że stacje paliw płynnych użytkowane lub wybudowane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia powinny być wyposażone do dnia 31 grudnia 2013 r. w urządzenia, o których mowa w § 97 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia. Stacja paliw powoda uzyskała zezwolenie na użytkowanie na kilka miesięcy przed wejściem w życie rozporządzenia z 1996 r., zaś koncesję na obrót paliwami ciekłymi udzielono powodowi decyzją z 7 sierpnia 2003 r., to jest w czasie obowiązywania rozporządzenia z 2000 r. Mocą tego rozporządzenia utraciło moc rozporządzenie z 1996 r., które zawierało § 237 ust. 1 o treści: kontenerowe stacje paliw płynnych oraz stacje gazu płynnego powinny być dostosowane do warunków technicznych dla stałych stacji paliw płynnych w terminie 6 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia z 2000 r. zawierały także postanowienie, zgodnie z którym warunki techniczne określone w jego § 1 nie miały zastosowanie do obiektów, dla których do dnia wejścia w życie rozporządzenia zostało wydane pozwolenie na budowę, a decyzja w tym zakresie była ostateczna, które nie zagrażają życiu ludzi lub środowisku. Zasadnie zatem uznał Sąd pierwszej instancji, że skoro w czasie udzielenia powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi rozporządzenie z 1996 r. już nie obowiązywało, to ewentualne naruszenie

jego przepisów nie mogło stanowić podstawy do cofnięcia koncesji z powodu nieprzestrzegania jej warunków.

Ponadto, Sąd Apelacyjny uznał za trafną argumentację, zgodnie z którą skoro przepis § 99 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r. nie określa warunków technicznych użytkowania stacji kontenerowych, lecz to na jakie cele dopuszczalne jest użytkowanie takich stacji. Rozporządzenie nie może jednak działać wstecz i nie może bez okresu przejściowego zakazywać użytkowania dotychczasowych stacji kontenerowych działających zgodnie z uzyskanymi pozwoleniami. Dlatego nie można było uwzględnić zarzutu naruszenia art. 41 ust. 3 Prawa energetycznego w związku z art. 58 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi Zarzucił naruszenie § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r., § 99 ust. 1 w zw. z § 1 pkt 4 rozporządzenia z 2005 r. oraz art. 41 ust. 3 Prawa energetycznego w związku z art. 58 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Prezes Urzędu wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania.

Uzasadniając podstawy kasacyjne Prezes Urzędu podnosi, że zgodnie z § 237 ust. 1 rozporządzenia z 1996 r. kontenerowe stacje paliw płynnych oraz stacje gazu płynnego powinny być dostosowane do warunków technicznych dla stałych stacji paliw płynnych w terminie do 17 stycznia 2003 r. Zgodnie z § 236 ust. 1 rozporządzenia z 2000 r. (w pierwotnym brzmieniu) stacje kontenerowe oraz stacje gazu płynnego powinny być dostosowane do warunków technicznych dla stałych stacji paliw w terminie do 16 stycznia 2003 r. Przepis ten został uchylony z dniem 16 stycznia 2003 r. Racjonalnie działający prawodawca musiał przyjąć, że do tego dnia doszło do dostosowania wszystkich stacji kontenerowych do przepisów obowiązujących stałe stacje paliw, co potwierdza wykładnia autentyczna. Potwierdza to również § 236 ust. 2 rozporządzenia z 2000 r., który stanowił że obowiązek przewidziany w ust. 1 nie dotyczy stacji kontenerowych paliw wykorzystywanych wyłącznie na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa lub ustawianych w celu realizacji inwestycji (analogiczną treść ma obecnie § 99 ust. 1

rozporządzenia wykonawczego. Tymczasem Sąd drugiej instancji przyjął, że po 16 stycznia 2003 r. stacje kontenerowe mogą działać bez żadnych ograniczeń. Treść przepisów przejściowych potwierdza zaś, że prawodawca udzielił przedsiębiorcom takim jak powód okresu przejściowego na dostosowanie stacji paliw do parametrów stałej stacji. Po upływie tego okresu powód powinien zaniechać działalności przy wykorzystaniu stacji kontenerowe.

Zdaniem Prezesa Urzędu sąd bezpodstawnie przyjął, że rozporządzenia z 2005 r. nie stosuje się do oceny sytuacji prawnej istniejącej stacji kontenerowej. Rozumowanie to oznaczałoby, że wszystkie stacje paliw płynnych istniejące przed 1 stycznia 2006 r. są zwolnione z przestrzegania przepisów rozporządzenia z 2005 r. za wyjątkiem § 176 i 177. Poglądowi temu sprzeciwia się w szczególności treść § 99 ust.1 rozporządzenia wykonawczego, który stanowi, że dopuszcza się użytkownie stacji kontenerowych wyłącznie jako tymczasowych obiektów budowlanych przeznaczonych do określonego w tym przepisie celu. Prawidłowa wykładnia § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego powinna prowadzić do stwierdzenia, że rozporządzenie reguluje w pełni kwestie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać stacje paliw płynnych. Zdaniem Prezesa Urzędu nie można traktować uprawnienia do prowadzenia działalności przez powoda jako prawa słusznie nabytego, ponieważ z samej definicji stacji kontenerowej wynika, że nie jest obiekt przeznaczony do długotrwałego wykorzystywania. Nie można przyjąć poglądu, że działalność prowadzona przy użyciu prowizorycznego, tymczasowego wyposażenia może być prowadzona bez ograniczenia czasowego. Wykładnia taka umożliwiałaby prowadzenie stałej działalności przez stację kontenerową, która z założenia ma być działalnością tymczasową. § 99 ust. 1 rozporządzenia uniemożliwia już od ponad 8 lat użytkowanie i prowadzenie działalności gospodarczej przy wykorzystaniu stacji kontenerowych poza zakresem wskazanym w tym przepisie. Potwierdza to także pismo Ministerstwa Gospodarki z 7 kwietnia 2011 r. Prezes Urzędu argumentuje ponadto, że przepis § 99 ust. 1 rozporządzenia stanowi *lex specialis* do § 3 ust. 1 rozporządzenia. Ten pierwszy odnosi się bowiem do przeznaczenia stacji kontenerowych i ich użytkowania, (korzystania z nich). Określa cel, przeznaczenie, sposób korzystania z tych obiektów, a nie warunki budowy lub przebudowy. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 7 ust.

2 pkt 2 Prawa budowlanego w celu ograniczenia dowolności uczestników procesu budowlanego w przypadku budowy lub przebudowy obiektów budowlanych przeznaczonych do magazynowania, przeładunku lub dystrybucji ropy naftowej i produktów naftowych. Właściwa wykładnia powinna prowadzić do uznania, że stacja kontenerowa powoda nie spełnia wymagań niezbędnych do dopuszczenia jej do dalszego użytkowania.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu nie ma uzasadnionych podstaw.

Na wstępie należy przypomnieć, że Sąd Najwyższy orzekając w postępowaniu kasacyjnym jest związany podstawami skargi. Na podstawie skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu składają się następujące przepisy: 1) § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r.; 2) § 99 ust. 1 w zw. z § 1 pkt 4 rozporządzenia z 2005 r.; 3) art. 41 ust. 3 Prawa energetycznego w związku z art. 58 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 41 ust. 3 Prawa energetycznego Prezes Urzędu cofa koncesję w przypadkach określonych w art. 58 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Stosownie zaś do art. 58 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej organ koncesyjny cofa koncesję, gdy przedsiębiorca rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności, określone przepisami prawa (pkt 1), bądź gdy w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami koncesji lub przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją (pkt 2). Skuteczne postawienie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia art. 41 ust. 3 Prawa energetycznego w związku z art. 58 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wymaga zatem, z uwagi na związanie podstawami skargi, przywołania konkretnych przepisów dotyczących działalności koncesjonowanej lub warunków koncesji, które zostały przez przedsiębiorcę naruszone.

Z wydanej w niniejszej sprawie decyzji Prezesa Urzędu nie wynika, czy koncesja została cofnięta na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 1 czy pkt 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Organ powołał bowiem tylko art. 58 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tak jakby przepis ten uprawniał do cofnięcia koncesji tylko w jednej sytuacji. W uzasadnieniu decyzji Prezes Urzędu stwierdził, że u podstaw decyzji leżało założenie, zgodnie z którym od 1 stycznia 2006 r. kontenerowe stacje paliw mogą być użytkowane wyłącznie jako obiekty tymczasowe i przeznaczone do celów określonych w § 99 rozporządzenia z 2005 r. Nie mogą być użytkowane do powszechnego obrotu paliwami ciekłymi. Prezes Urzędu uznał, że powód prowadzi działalność koncesjonowaną w sposób niezgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, gdyż działalność ta wykonywana jest w sposób niezgodny z przepisami rozporządzenia z 2005 r. Przepis § 99 rozporządzenia z 2005 r. dotyczy użytkowania stacji kontenerowych, a nie ich budowy czy przebudowy. Dlatego odmiennie od § 3 rozporządzenia z 2005 r., odnosi się do sposobu korzystania z obiektu budowlanego a nie zasad jego budowy. Zdaniem organu prawodawca wydając rozporządzenie z 2005 r. rozstrzygnął, że dystrybucję i magazynowanie paliw płynnych prowadzi się przy użyciu stacji paliw w rozumieniu § 1 ust. 2 rozporządzenia, które to stacje muszą mieć podziemne zbiorniki magazynowe. Kontenerowe stacje paliw mogą być użytkowane wyłącznie jako obiekty tymczasowe oraz tylko do realizacji celów wymienionych w § 99 rozporządzenia z 2005 r. Stacja powoda ma zaś dwa zbiorniki naziemne. W ocenie Prezesa Urzędu ograniczenie zakresu stosowalności zbiorników naziemnych przez kolejne rozporządzenia wskazuje na intencję prawodawcy do podniesienia standardów technicznych wyposażenia obiektów stacji paliw. W dalszej kolejności Prezes Urzędu wyjaśnił, że cofnął koncesję ze względu na rażące naruszenie warunku 2.1.1. koncesji: powód powziąwszy wiedzę, że wykonuje działalność koncesjonowaną niezgodnie z wymogami obowiązującego prawa nie usunął takiego stanu mimo kolejnych wezwań Prezesa Urzędu.

Dopiero zatem z uzasadnienia decyzji wynika, że powód pomimo wezwań Prezesa Urzędu nie zaprzestał wykonywania działalności koncesjonowanej niezgodnie z prawem, nie usunął takiego stanu mimo kolejnych wezwań Prezesa Urzędu i nie zaprzestał eksploataowania stacji kontenerowej. Powodem cofnięcia

koncesji było zatem zarówno naruszenie art. 58 ust. 2 pkt 1 jak i art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Organ przyjmuje bowiem, że od 1 stycznia 2006 r. działalność kontenerowych stacji paliw jest możliwa tylko w przypadkach objętych zakresem normowania § 99 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r.

Analizując ewolucję treści przepisów wykonawczych dotyczących wymogów, jakim powinny odpowiadać stacje paliw należy rozpocząć od rozporządzenia z 1996 r. Rozporządzenie to wydano na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 1996 r. Nr 89, poz. 414 ze zm., dalej jako Prawo budowlane). Określa ono „warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi dalekosiężne do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie” (§ 1). Przepis § 4 doprecyzowuje, że warunki techniczne, określone w § 1, mają zastosowanie przy budowie nowych obiektów oraz odbudowie, rozbudowie, nadbudowie i modernizacji obiektów istniejących, przeznaczonych do magazynowania i przeładunku ropy naftowej i produktów naftowych. Dopiero w Dziale VI „Przepisy przejściowe i końcowe” zamieszczono kompleksową regulację zasad stosowania przepisów rozporządzenia z 1996 r. do obiektów istniejących w dniu wejścia w życie rozporządzenia (§ 233-237). Zgodnie z § 237 ust. 1 rozporządzenia z 1996 r. kontenerowe stacje paliw płynnych oraz stacje gazu płynnego powinny być dostosowane do warunków technicznych dla stałych stacji paliw płynnych w terminie sześciu lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Zdaniem Sądu Najwyższego z tego przepisu wynika obowiązek modernizacji kontenerowych stacji paliw płynnych wybudowanych i dopuszczonych do użytku przed wejściem w życie rozporządzenia z 1996 r., do określonych w nim wymogów. Obowiązek ten mieści się w zakresie delegacji ustawowej wynikającej z art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, ponieważ odnosi się do „warunków technicznych obiektów budowlanych i ich usytuowania”.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia z 2000 r., także wydanego na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, akt ten „określa warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi dalekosiężne do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie”. Zakres zastosowania rozporządzenia z 2000 r. doprecyzowuje jego § 4 ust. 1, zgodnie z

którym warunki techniczne, o których mowa w § 1 „mają zastosowanie przy budowie nowych obiektów oraz odbudowie, rozbudowie, przebudowie i nadbudowie obiektów istniejących, przeznaczonych do magazynowania, przeładunku i dystrybucji ropy naftowej i produktów naftowych”. Z przepisów tych wynika, że warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać stacje paliw płynnych nie stosuje się do istniejących stacji, lecz tylko nowobudowanych lub modernizowanych. Odstępstwa od tej zasady przewidziano w przepisach przejściowych i końcowych rozporządzenia (Dział VI). W § 232-236 rozporządzenia z 2000 r. unormowano, w jakich sytuacjach przepisy rozporządzenia mają zastosowanie do obiektów istniejących w dniu wejścia w życie rozporządzenia oraz w jakich terminach istniejące bazy paliw i stacja paliw powinny zostać dostosowane do wymogów technicznych wynikających z rozporządzenia. Odnotować należy, że zgodnie z § 236 w pierwotnym brzmieniu, stacje kontenerowe w rozumieniu rozporządzenia powinny zostać dostosowane do warunków technicznych dla stałych stacji paliw w terminie do 16 stycznia 2003 r. Przepis ten zmieniono na mocy § 1 pkt 47 lit. a) rozporządzenia z dnia 20 grudnia 2002 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 1, poz. 8) zmieniającego rozporządzenie z 2000 r. z dniem 16 stycznia 2003 r. w ten sposób, że nadano mu następujące brzmienie „Stacje gazu płynnego powinny spełniać warunki techniczne jak dla stałych stacji paliw”.

Rozporządzenie z 2000 r. zostało zastąpione przez rozporządzenie z 2005 r. Rozporządzenie z 2005 r. również zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z definicją legalną zawartą w rozporządzeniu z 2005 r. pod pojęciem „stacji paliw płynnych” rozumie się obiekt budowlany, „w skład którego mogą wchodzić: [...] „podziemne zbiorniki magazynowe paliw płynnych”. Stacją kontenerową są zaś „zbiorniki i urządzenia do tymczasowego wydawania paliw płynnych, o konstrukcji umożliwiającej jej przemieszczanie”. Kluczowe znaczenie ma jednak § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r., zgodnie z którym jego przepisy „stosuje się przy budowie obiektów budowlanych przeznaczonych do magazynowania, przeładunku i dystrybucji ropy naftowej oraz produktów naftowych, a także przy przebudowie tych obiektów”. Z kolei przepisy działu IV Stacje paliw płynnych i stacje kontenerowe normują: pojemność zbiorników magazynowych (§ 96 ust. 1); wyposażenie stacji paliw w instalacje zabezpieczające

przed przenikaniem produktów naftowych do gruntu, wód powierzchniowych i gruntowych, urządzenia do pomiaru i monitorowania stanu magazynowanych produktów naftowych; urządzenia do sygnalizacji wycieku produktów naftowych, urządzenia zabezpieczające przed emisją par produktów naftowych, urządzenia służące do odzyskiwania par produktów naftowych (§ 97 ust. 1). Przepisy rozporządzenia określają roczne dopuszczalne straty produktów naftowych oraz poziom odzyskiwania par (§ 97 ust. 2-4). W dalszej kolejności przepisy rozporządzenia normują usytuowanie stacji paliw płynnych i stacji kontenerowych (§ 98 oraz § 99 ust. 2), dozwolony cel użytkowania stacji kontenerowych jako tymczasowych obiektów budowlanych o ściśle określonym przeznaczeniu (§ 99 ust. 1), zakaz lokalizowania stacji kontenerowych w obszarze zabudowanym (§ 99 ust. 2), sposób oddzielania stacji paliw płynnych od krawędzi jezdni drogi (§ 100), odległości zbiorników i rurociągów (§ 101), odległości między zbiornikami w stacjach paliw (§ 102), usytuowanie zbiorników podziemnych (§ 103). Przepisy rozporządzenia dotyczą także zabudowy stacji paliw płynnych (rozdział 3) oraz zbiorników magazynowych, urządzeń i rurociągów technologicznych (rozdział 4).

Regulacja przejściowa w rozporządzeniu z 2005 r. jest szczątkowa w porównaniu do poprzednich rozporządzeń. Zgodnie z § 177 rozporządzenia z 2005 r. stacje paliw płynnych użytkowane albo wybudowane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia powinny spełnić enumeratywnie wymienione wymogi do 31 grudnia 2013 r. (pierwotnie do 31 grudnia 2007 r.), zaś stosownie do § 176 rozporządzenia z 2005 r. bazy paliw płynnych wybudowane albo użytkowane przed dniem wejścia w życie rozporządzenia powinny być wyposażone w pewne instalacje do 31 grudnia 2012 r. (pierwotnie do 31 grudnia 2007 r.).

Z regulacji przepisów przejściowych rozporządzenia z 2005 r. wynika, że wymogi przewidziane w rozporządzeniu znajdują zastosowanie do „nowych” stacji (budowanych od podstaw lub modernizowanych), zaś tylko te wymogi, które enumeratywnie wskazano w § 176 i 177 rozporządzenia będą wiązały, po upływie wyznaczonych w tych przepisach terminów, obiekty budowlane użytkowane lub wybudowane przed wejściem w życie rozporządzenia. Wykładnia językowa § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r., jak również wykładnia systemowa tego przepisu, uwzględniająca rozwiązania normatywne przewidziane w § 176 i 177

rozporządzenia z 2005 r. jednoznacznie przemawia przeciwko przyjęciu tezy Prezesa Urzędu, zgodnie z którą rozporządzenie z 2005 r. zawiera pełną regulacją warunków technicznych, jakie muszą spełniać wszystkie stacje paliw działające w Polsce w dacie wejścia w życie rozporządzenia.

Analiza przepisów rozporządzenia z 2005 r., w szczególności zaś dotyczących stacji paliw płynnych i stacji kontenerowych, ujawnia, że akt ten zawiera zarówno przepisy dotyczące warunków technicznych obiektów budowlanych takich jak stacje paliw, jak i przepisy odnoszące się do zasad użytkowania (wykorzystywania) tych obiektów, przy czym nie zawsze są to warunki techniczne użytkowania. Przepis § 99 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r. nie normuje kwestii technicznych związanych ze sposobem funkcjonowania (użytkowania) kontenerowych stacji paliw, lecz dotyczy przeznaczenia takich stacji. Normuje bowiem cel gospodarczy, jakiemu mogą służyć takie stacje. Z rozporządzenia wynika, że poza realizacją tego celu prowadzenie działalności handlowej w zakresie obrotu paliwami w stacji kontenerowej nie jest dopuszczalne. Nie ulega wątpliwości, że unormowanie to jest logiczną konsekwencją unormowań zawartych we wcześniejszych aktach wykonawczych (w szczególności w rozporządzeniu z 2000 r.), które przewidywały obowiązek dostosowania stacji kontenerowych do wymogów opracowanych dla stałych stacji paliw. Dostosowanie się do tego wymogu wymagało przebudowy w stałą stację paliw takiej stacji kontenerowej, która nie służyła prowadzeniu działalności określonej w § 99 ust. 1 i jego odpowiednikach.

Nie można jednak skutecznie zarzucić powodowi naruszenia § 99 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r., ponieważ przepis ten, choć ma autonomiczny charakter względem unormowania ogólnego wynikającego z § 3 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r., nie jest „warunkiem technicznym” obiektu budowlanego w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Prawa budowlanego do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie (pkt 1) oraz warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych (pkt 2). Podstawę prawną dla określania warunków technicznych obiektów budowlanych i ich usytuowania stanowi art. 7 ust. 2 pkt 2. Natomiast podstawę prawną dla określenia warunków użytkowania

obiektów budowlanych stanowi art. 7 ust. 3 pkt 1 i 2. Rozporządzenie z 2005 r., na naruszenie którego powołuje się Prezes Urzędu, zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego. Rozporządzenie wydane na podstawie tego przepisu nie może określać warunków użytkowania obiektów budowlanych, a tylko warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać te obiekty. Przepis § 99 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r. jest, co najwyżej, przepisem dotyczącym technicznych warunków użytkowania obiektu budowlanego, który mógłby zostać wydany na podstawie delegacji ustawowej przewidzianej w art. 7 ust. 3 Prawa budowlanego. Ponieważ jednak rozporządzenie wydano na podstawie innego przepisu, unormowanie z § 99 ust. 1 rozporządzenia z 2005 r. zostało wydane z przekroczeniem granic delegacji zawartej w art. 7 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego.

W ocenie Sądu Najwyższego powód nie powinien był w 2003 r. otrzymać koncesji na prowadzenie działalności w zakresie obrotu paliwami, ponieważ w terminie przewidzianym w rozporządzeniu z 2000 r. nie dostosował użytkowanej stacji paliw do wymogów przewidzianych w tym rozporządzeniu dla stałych stacji paliw. Nie można jednak cofnąć powodowi koncesji na podstawie przepisów rozporządzenia z 2005 r., ponieważ powód nie dopuścił się ich naruszenia. W sprawach takich jak niniejsza ewentualną podstawę prawną dla cofnięcia koncesji mógłby stanowić § 236 rozporządzenia z 2000 r. zastosowany z uwzględnieniem zasad intertemporalnych prawa administracyjnego. Zmiana treści § 236 rozporządzenia z 2000 r., ze skutkiem od dnia do którego kontenerowe stacje paliw miały spełniać wymogi ustanowione dla stałych stacji paliw, nie oznacza, że z tym dniem obowiązek, o którym mowa w tym przepisie w pierwotnym brzmieniu został zniesiony z tym skutkiem, że dozwolone jest dalsze działanie stacji kontenerowych, które są stacjami tymczasowymi. Prawodawca przyjął, że skoro do 16 stycznia 2003 r. obowiązywał okres przejściowy na dostosowanie stacji kontenerowych do wymogów dla stacji stałych, to po tej dacie wszystkie działające stacje spełniają wymogi przewidziane w rozporządzeniu z 2000 r. dla stacji stałych. Ewentualną podstawę dla cofnięcia koncesji w takich sprawach jak niniejsza mógłby stanowić także art. 58 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, o ile możliwe byłoby wykazanie przesłanki zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli.

Jednakże przywołane w skardze kasacyjnej Prezesa Urzędu przepisy rozporządzenia z 2005 r. nie zostały naruszone przez Sąd Apelacyjny. Z kolei przywołane w podstawie skargi art. 41 ust. 3 Prawa energetycznego oraz art. 58 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie zostały powiązane z przepisami wykonawczymi, których naruszenie mogłoby stanowić podstawę dla cofnięcia koncesji.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

Przyjmując skargę kasacyjną do rozpoznania ze względu na interes publiczny Sąd Najwyższy nie uwzględnił wniosku o rozpoznanie skargi na rozprawie uznając, że zagadnienie prawne przedstawione w skardze Prezesa Urzędu nie jest istotnym zagadnieniem prawnym z uwagi na wspomniane na wstępie związanie podstawami skargi oraz ze względu na uzasadnienie potrzeby rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego argumentacja właściwa dla rozbieżności w wykładni prawa.