



Sygn. akt III SK 71/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 lutego 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z powództwa P. K.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 lutego 2017 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt VI ACa (...),

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Decyzją z 4 grudnia 2012 r., nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE) odmówił P. K. (powód) udzielenia koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł powód, zaskarżając ją w całości.

Wyrokiem z 15 maja 2014 r., XVII AmE (...) Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję.

Sąd Okręgowy ustalił, że wnioskiem z 17 sierpnia 2012 r. powód wystąpił do Prezesa URE o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności polegającej na obrocie paliwami ciekłymi. Powód do wniosku załączył informację z Krajowego Rejestru Karnego, z której wynikało, że wyrokiem z 28 czerwca 2011 r. Sąd Rejonowy w C. orzekł o warunkowym umorzeniu postępowania względem powoda, na okres próby jednego roku. Prezes URE zwrócił się do Sądu Rejonowego w C. w celu ustalenia czy czyn popełniony przez powoda pozostawał w związku z przedmiotem działalności określonym ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r.- Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm., dalej jako Prawo energetyczne lub PE). Prezes URE uzyskał informację, że powoda uznano za winnego popełnienia przestępstwa polegającego na tym, że w okresie od stycznia do sierpnia 2007 r. w L. i R., działając z zamiarem bezpośrednim, w krótkich odstępach czasu, będąc właścicielem szkoły nauki jazdy, w co najmniej 11 przypadkach podżegał lekarzy do wystawiania orzeczeń stwierdzających brak przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami, z datami wstecznymi w stosunku do badania faktycznego, bądź też do wystawiania takich dokumentów z pominięciem badania i poświadczenia w ten sposób nieprawdy, jakoby kandydaci poddali się badaniom, które potwierdzały ich zdolność do ubiegania się o wydanie prawa jazdy, przekazując lekarzom kwoty co najmniej 50 zł za każde orzeczenie.

Sąd Okręgowy stwierdził, że przesłanki uzasadniające odmowę udzielenia koncesji zostały określone w art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (jednolity tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm., dalej jako usdg), jak i w art. 33 ust. 3 Prawa energetycznego. Zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 3 PE koncesja nie może zostać udzielona wnioskodawcy, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo mające związek z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą. W ocenie Sądu Okręgowego, wobec powoda nie zaistniała żadna z przesłanek skutkujących odmową udzielenia koncesji. W szczególności, za negatywną przesłankę w rozumieniu art. 33 ust. 3 pkt 3 PE nie można uznać wyroku Sądu Rejonowego w C. z 28 czerwca 2011 r. Zdaniem Sądu Okręgowego przestępstwo z art. 18 § 2 w zw.

z art. 271 § 2 w zw. z art. 12 k.k., którego dopuścił się powód, nie jest przestępstwem mającym związek z przedmiotem działalności określonym w Prawie energetycznym, zatem nawet skazanie powoda wyrokiem warunkowo umarzającym postępowanie nie mogło być podstawą do odmowy udzielenia koncesji na podstawie art. 33 ust. 3 pkt 3 PE. Zdaniem Sądu Okręgowego, zdefiniowane w art. 50 pkt 2 usdg pojęcie rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją, dające organowi regulacyjnemu podstawę do sprawdzenia informacji zawartych we wniosku o udzielenie koncesji, nie stanowi samodzielnej przesłanki odmowy udzielenia koncesji, lecz jest wyłącznie wskazaniem celu podjętego przez organ koncesyjny postępowania wyjaśniającego. Sąd Okręgowy uznał, że z uwagi na obowiązywanie konstytucyjnej zasady swobody działalności gospodarczej, przepisy stanowiące podstawę odmowy udzielenia koncesji nie mogą podlegać rozszerzającej wykładni.

Prezes URE zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją.

Wyrokiem z 23 czerwca 2015 r., VI ACa (...) Sąd Apelacyjny oddalił apelację Prezesa URE i obciążył go kosztami postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny stwierdził, że bezsporne jest, iż powód nie został skazany za przestępstwo mające związek z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą, nie została więc spełniona przesłanka z art. 33 ust. 3 pkt 3 PE. Sąd Apelacyjny zauważył ponadto, że wymieniona wyżej przesłanka nie została wskazana jako podstawa wydania zaskarżonej decyzji, dlatego też bezprzedmiotowe były rozważania Sądu Okręgowego dotyczące wydania wobec powoda wyroku o warunkowym umorzeniu postępowania karnego, jako podstawy odmowy udzielania koncesji. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że Sąd Okręgowy dokonał wadliwej wykładni pojęcia „przestępstwa mającego związek z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą”. Zdaniem Sądu Apelacyjnego zakresem tego pojęcia objęte są nie tylko przestępstwa bezpośrednio związane z wykonywaniem jednej z działalności gospodarczych określonych Prawem energetycznym, lecz również przestępstwa mogące wpływać na negatywną ocenę wykonywania działalności gospodarczej *sensu largo*, wpływające na wykonywanie każdej działalności gospodarczej. Do tej grupy można zaliczyć także przestępstwa określone w kodeksie karnym. Sąd Apelacyjny stwierdził jednak,

że prawidłowo przyjął Sąd pierwszej instancji, że art. 50 ust. 2 usdg nie może stanowić samodzielnej podstawy odmowy udzielenia koncesji. Przesłanki odmowy udzielenia koncesji zostały enumeratywnie wymienione w art. 56 ust. 1 usdg. W pkt 4 tego przepisu odesłano do przypadków określonych w przepisach odrębnych, do których zaliczyć należy art. 33 ust. 3 PE, jednakże nawet i ten przepis nie odwołuje się do art. 50 pkt 2 usdg. W związku z powyższym należy uznać, że art. 50 pkt 2 usdg nie może stanowić samodzielnej podstawy odmowy udzielenia koncesji.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł Prezes URE, zaskarżając go w całości. Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia przepisów prawa materialnego, tj.: 1) art. 50 pkt 2 usdg przez jego niezastosowanie wskutek przyjęcia, iż przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy odmowy udzielenia koncesji; 2) art. 50 pkt 2 usdg przez jego niezastosowanie wskutek przyjęcia, iż przepis ten stanowi jedynie przesłankę uczestnictwa w przetargu, o którym mowa w art. 52 ust. 1 usdg. Prezes URE wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy, przez oddalenie odwołania powoda, przy uwzględnieniu kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa URE okazała się bezpodstawna.

Zgodnie z art. 50 pkt 2 usdg przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia koncesji lub jej zmiany organ koncesyjny może dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Już z treści tego przepisu wynika, że celem wynikającego z niego unormowania jest umożliwienie organowi koncesyjnemu dokonania weryfikacji faktów podanych we wniosku koncesyjnym przez podmiot ubiegający się o udzielenie koncesji pod kątem spełnienia warunków wykonywania działalności koncesjonowanej oraz dawania przez wnioskodawcę rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Przepis ten nie przyznaje organowi koncesyjnemu kompetencji do odmowy udzielenia koncesji a jedynie uprawnienie do dokonania wspomnianej

powyżej weryfikacji. Ponadto, z treści tego przepisu wynika, że znajduje on zastosowanie w trakcie postępowania koncesyjnego, na etapie weryfikowania wniosku o udzielenie koncesji, który to etap wyprzedza podjęcie przez organ koncesyjny decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie koncesji. Jest to więc przepis upoważniający organ koncesyjny do podjęcia czynności kontrolnych w celu sprawdzenie prawdziwości faktów wynikających ze złożonej dokumentacji (zob. K. Kohutek, *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX 2005; A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, ABC 2007; C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis 2013).

O odmowie udzielenia koncesji stanowi art. 56 ust. 1 usdg, który wymienia następujące przyczyny odmowy udzielenia koncesji: 1) niespełnienie przez przedsiębiorcę warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych w ustawie lub podanych do wiadomości w trybie art. 48 ust. 2 lub art. 51 ust. 1; 2) zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli; 3) udzielenie koncesji innemu przedsiębiorcy w wyniku przeprowadzonego przetargu, o którym mowa w art. 52 usdg; 3a) wydanie decyzji o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (Dz.U. z 2016 r., poz. 980), jeżeli odmowa udzielenia koncesji w takich okolicznościach będzie w interesie publicznym; 4) w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Przepis ten zawiera zamknięty katalog przypadków, których wystąpienie wyklucza możliwość udzielenia koncesji. Brak rękojmi prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej nie stanowi zatem przyczyny odmowy udzielenia koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 1-4 usdg. Dla porządku należy odnotować, że organy koncesyjne miały kompetencję do odmowy udzielenia koncesji z tego powodu, że wnioskodawca nie daje rękojmi należytego wykonywania działalności gospodarczej tylko w okresie obowiązywania art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988 r., Nr 41, poz. 324 ze zm.), który to przepis został dodany do art. 20 na mocy art. 1 pkt 3 lit. e) ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1991 r. Nr 107, poz. 460). Organy koncesyjne utraciły uprawnienie do wydawania decyzji

odmawiających udzielenia koncesji ze względu na brak przesłanki rękojmi należytego wykonywania działalności gospodarczej od wejścia w życie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. 1999 r., Nr 101, poz. 1178).

Dlatego Sąd Najwyższy podziela poglądy wyrażone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z 16 marca 2010 r., II GSK 336/09, LEX nr 596766) oraz w piśmiennictwie, zgodnie z którymi badanie w postępowaniu koncesyjnym okoliczności wskazanych w treści art. 50 pkt 2 usdg nie może prowadzić do odmowy udzielenia koncesji, ponieważ nie mieści się w katalogu przesłanek upoważniających organ koncesyjny do wydania takiej decyzji (K. Kohutek, *Swoboda...*; A. Powałowski, *Ustawa...*; C. Kosikowski, *Ustawa...*). Jedynie w przypadku ustalenia, że niedawanie przez przedsiębiorcę wspomnianej rękojmi prowadzi do sytuacji, w której przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania działalności koncesjonowanej możliwe byłoby wydanie decyzji odmownej (art. 56 ust. 1 pkt 1 i 4 usdg). Dawanie rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją, jako warunek jej udzielenia, musiałoby być przewidziane w przepisach innych ustaw (K. Kohutek, *Swoboda...*). Tymczasem art. 33 Prawa energetycznego nie zawiera takiej przyczyny odmowy udzielenia koncesji.

Sąd Najwyższy podziela również pogląd, zgodnie z którym dawanie rękojmi prawidłowego wykonywania koncesjonowanej działalności nie mieści się w zakresie sformułowania „warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją”, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 usdg, skoro art. 50 pkt 2 usdg rozróżnia jednoznacznie między takimi warunkami a wspomnianą rękojmią (K. Kohutek, *Swoboda...*).

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku. Skarga Prezesa URE została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym, ponieważ w sprawie nie występowało zagadnienie prawne lecz potrzeba rozstrzygnięcia rozbieżności w wykładni prawa, która została ujawniona we wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania w analizie dotychczasowego orzecznictwa Sądu Okręgowego w W. - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Sądu Apelacyjnego.

r.g.