

POSTANOWIENIE

Dnia 20 grudnia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

Protokolant Ewa Wolna

w sprawie z powództwa A. B. i S. B.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 20 grudnia 2017 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 26 czerwca 2017 r., sygn. akt VI ACa (...),

"Czy nałożenie w art. 3 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1928 ze zm.) na przedsiębiorcę obowiązku wprowadzania do obrotu paliwa ciekłego spełniającego wymogi jakościowe wynikające z przepisów prawa i penalizacja niewywiązania się z tego obowiązku jako czynu zawinionego w świetle art. 31 tej ustawy wyłącza możliwość objęcia tego obowiązku przepisem art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.), jeżeli w koncesji nie określono dodatkowych wymogów określających jakość tego paliwa?".

odmawia podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 10 czerwca 2014 r. stwierdził, że powodowie prowadzący działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami naruszyli art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego w ten sposób, że nie

przestrzegali obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi, naruszając pkt 2.2.1 poprzez wprowadzenie do obrotu poprzez stację paliw olej napędowy o jakości niezgodnej z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych i wymierzył karę pieniężną w wysokości 0,86% przychodu z działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi osiągniętego w 2013 r., tj. w kwocie 24.000 zł.

Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 5 listopada 2015 r. zmienił zaskarżoną decyzję w pkt 2 w ten sposób, że obniżył nałożoną na powodów karę do kwoty 5.000 zł oddalając odwołanie w pozostałym zakresie.

Sąd stwierdził m.in., że nałożona na powodów kara była nadmiernie wygórowana, natomiast pozwany Prezes Urzędu trafnie uznał, że powodowie nie wywiązali się z obowiązku określonego w art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego poprzez naruszenie wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu jakościowym w zakresie odporności na utlenianie.

Sąd uznał także, że z treści warunku 2.2.1. koncesji, zgodnie z którym „koncesjonariuszom nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i z norm określonych prawem. W szczególności są oni obowiązani posiadać ważny dokument określający parametry fizyko-chemiczne paliwa będącego przedmiotem obrotu i wydać na jego podstawie, na żądanie odbiorcy, oświadczenie, we własnym imieniu, o zgodności parametrów jakości dostarczonego paliwa z parametrami wynikającymi z norm określonych prawem lub z zawartej z tym odbiorcą umowy” wynika, że w prowadzonej działalności przedsiębiorca powinien spełniać wymagania w zakresie parametrów jakości sprzedawanych paliw ciekłych. Na powodach jako profesjonalistach ciążył obowiązek stworzenia takiej organizacji działalności gospodarczej, która wykluczałaby możliwości wprowadzenia do sprzedaży paliwa o jakości nieodpowiadającej normom określonym w rozporządzeniu.

Konsekwencją naruszenia warunków koncesji jest sankcja przewidziana w art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, przy czym ta odpowiedzialność

koncesjonariusza ma charakter obiektywny. W ocenie Sądu podstawą do obniżenia nałożonej kary było to, że powodowie nie działali w warunkach powtórnego naruszenia warunków koncesji oraz nieuwzględnienie możliwości finansowych powodów.

Sąd Apelacyjny w (...) przy rozpoznawaniu apelacji powodów, którzy zarzucali zaskarżonemu wyrokowi naruszenie: 1) art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego poprzez błędny sposób zastosowania pojęć „stopień szkodliwości czynu” i „stopień zawinienia”, prowadzący do bezpodstawnego przyjęcia, że na przedsiębiorcę koncesyjnego można nałożyć karę pieniężną nawet wówczas, gdy naruszenie obowiązków wynikających z prawa energetycznego nie stanowi rezultatu jego działania, lecz jest skutkiem okoliczności zewnętrznych, niezależnych i pozostających poza jego kontrolą, 2) art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego poprzez bierną akceptację niezastosowania tego przepisu przez Prezesa Urzędu, pomimo że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a strona powodowa obowiązek zrealizowała, tj. spełnione zostały przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary, powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przedstawionym Sądowi Najwyższemu zagadnieniu prawnym, przytoczonym w sentencji postanowienia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, problem w niniejszej sprawie sprowadza się do zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że mamy do czynienia z wyraźną sprzecznością w orzecznictwie, gdyż z jednej strony, mowa jest o tym, że koncesja ma stanowić samoistne źródło obowiązku, co doprowadziło do poglądu, że odwołanie się w koncesji do przestrzegania parametrów określonych w przepisach prawa nie stanowi takiego źródła, z drugiej zaś strony, Sąd Najwyższy uznał dopuszczalność penalizacji w omawianej sytuacji na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, chociaż naruszenia dotyczyły jedynie wymogów przewidzianych przepisami prawa.

Sąd wskazał, że odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z przepisów Prawa energetycznego, sankcjonowana karą pieniężną nakładaną przez Prezesa URE na podstawie art. 56 ust. 1 tego prawa ma charakter

odpowiedzialności obiektywnej. Nie jest zatem konieczne wykazanie winy umyślnej lub nieumyślnej karanego podmiotu. Tymczasem odpowiedzialność wynikająca z art. 31 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1928 ze zm.) nie ma charakteru odpowiedzialności obiektywnej. Powstaje więc wątpliwość interpretacyjna, czy nałożenie w art. 3 tej ustawy na przedsiębiorcę obowiązku wprowadzania do obrotu paliwa ciekłego spełniającego wymogi jakościowe z przepisów prawa, w tym w szczególności rozporządzenia jakościowego, i penalizacja niewywiązania się z tego obowiązku na podstawie art. 31 tej ustawy wyłącza możliwość objęcia tego obowiązku przepisem art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, jeżeli w koncesji nie określono dodatkowych wymogów określających jakość paliwa.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, powstaje także pytanie, czy odwołanie się do norm jakościowych określonych przepisami prawa stanowi faktycznie o niemożności penalizacji czynu przedsiębiorcy na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego. Ścisła wykładnia tego przepisu mogłaby sugerować takie rozwiązanie, przyjęte zresztą w niektórych orzeczeniach. Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie zwraca jednak uwagę, że inna jest istota penalizacji karnej i administracyjnej.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego odwołanie się w koncesji do norm jakościowych określonych w rozporządzeniu jakościowym może kreować po stronie przedsiębiorcy autonomicznie obowiązek określonego zachowania się, tj. zakazu wprowadzenia do obrotu paliwa o stosownych parametrach jakościowych, gdyż takie zachowanie się nie musi być zawinione. Gdyby w koncesji nie zawarto takiego zastrzeżenia, przedsiębiorca musiałby jedynie zachować się w sposób niezawiniony, aby nie ponosić odpowiedzialności ani administracyjnej, ani karnej. Innym obowiązkiem wydaje się być zastrzeżenie, w którym przedsiębiorca musi zachować się w sposób nawet niezawiniony, aby wprowadzić do obrotu paliwo o określonej jakości, nawet jeżeli ta jakość wynika z rozporządzenia jakościowego. Jest to dalej idący obowiązek niż ten wynikający jedynie z przepisów ustawy o systemie monitorowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z ustabilizowanym i jednolitym orzecznictwem Sądu Najwyższego,

przedstawiając zagadnienie prawne, sąd drugiej instancji jest obowiązany wskazać, dlaczego rozstrzygnięcie tego zagadnienia jest niezbędne do rozpoznania środka odwoławczego. Konieczne jest wskazanie istnienia związku przyczynowego między przedstawionym zagadnieniem prawnym a podjęciem decyzji co do istoty sprawy. Przytoczone argumenty podlegają rozważeniu przez Sąd Najwyższy, który w pierwszej kolejności bada, czy spełnione zostały warunki do podjęcia uchwały (postanowienie Sąd Najwyższego z 28 sierpnia 2008 r., III CZP 67/08, Biul. SN 2008 nr 8; tak też Sąd Najwyższy w postanowieniu z 25 czerwca 2008 r., III CZP 49/08, Biul. SN 2008 nr 6). Tylko takie zagadnienie prawne może być na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawione Sąd Najwyższego do rozstrzygnięcia, które dotyczy wykładni przepisów prawa mających bezspornie zastosowanie w ustalonym w wystarczającym zakresie stanie faktycznym sprawy (postanowienie Sąd Najwyższego z 10 lipca 2008 r., III CZP 64/08, Biul. SN 2008 nr 7). Niewykazanie związku przyczynowego pomiędzy rozstrzygnięciem przedstawionego zagadnienia prawnego a podjęciem decyzji co do istoty sprawy stanowi podstawę do odmowy udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienie prawne (postanowienie Sąd Najwyższego z dnia 9 lipca 2009 r., III CZP 38/09, LEX nr 518116).

Tymczasem w uzasadnieniu postanowienia Sądu Apelacyjnego brak jest wyводу, dlaczego rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy przedstawionego zagadnienia prawnego jest niezbędne do rozpoznania apelacji i rozstrzygnięcia sprawy. Sąd nie wykazał związku przyczynowego pomiędzy rozstrzygnięciem zagadnienia prawnego a podjęciem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Ponadto, przepisy art. 3 i 31 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, o których mowa w treści pytania prawnego, nie miały zastosowania w stanie faktycznym sprawy rozpoznawanej przez Sąd Apelacyjny. Należy także wskazać, że w apelacji zarzucano jedynie naruszenie art. 56 ust. 6 i art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego.

Ponadto, przyznając sądowi drugiej instancji uprawnienie do przedstawienia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., ustawodawca uzależnił skuteczność skorzystania z niego od wystąpienia w sprawie poważnych wątpliwości prawnych oraz niezbędności oczekiwanej odpowiedzi dla

rozstrzygnięcia sprawy. Jak wyjaśniono przekonywująco w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 20 maja 2014 r., I PZP 1/14, przymiotnik kwalifikujący „poważne” oznacza, że muszą istnieć zasadnicze trudności w ich wyjaśnieniu przy wykorzystaniu podstawowych metod wykładni - zwłaszcza w sytuacji, gdy możliwa jest różna interpretacja budzących wątpliwości przepisów, przy czym za każdą z możliwych interpretacji przemawiają doniosłe, w ocenie sądu odwoławczego, argumenty prawne, oraz gdy ponadto brak jest wypowiedzi Sądu Najwyższego, odnoszących się do dostrzeżonego zagadnienia prawnego lub jednolitego i przekonującego sąd odwoławczy stanowiska doktryny (zob. również postanowienia Sądu Najwyższego z 12 maja 2011 r., III CZP 9/11, z 16 maja 2012 r., III CZP 19/12, oraz z 14 marca 2014 r., III CZP 132/13).

Sąd Apelacyjny wskazuje na sprzeczność w orzecznictwie Sądu Najwyższego, gdyż z jednej strony koncesja ma stanowić samoistne źródło obowiązku, z drugiej zaś Sąd Najwyższy uznał dopuszczalność penalizacji na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, chociaż naruszenia dotyczyły wymagań przewidzianych przepisami prawa.

Sąd Najwyższy nie dostrzega takich sprzeczności. Przeciwnie, za ugruntowany należy uznać pogląd, że 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. Pojęcie „obowiązku wynikającego z koncesji” zostało wyjaśnione przede wszystkim w wyrokach Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r., III SK 18/11 oraz z 19 listopada 2014 r., III SK 82/13. Z obu tych orzeczeń wynika, że art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego stosuje się, gdy przedsiębiorstwo energetyczne nie wykonuje obowiązku, którego źródłem jest decyzja koncesyjna, a nie przepis prawa. Stosując się do powyższej linii orzeczniczej, w sprawie III SK 28/14 Sąd Najwyższy uznał, że warunek koncesji, zgodnie z którym koncesjonariusz „jest zobowiązany do wykonywania działalności objętej koncesją na zasadach określonych w Prawie energetycznym oraz aktach wykonawczych” nie kreuje obowiązku, którego realizacja wynikałaby z koncesji. Koncesja nie jest

bowiem źródłem obowiązku przestrzegania prawa, w tym nakazów lub zakazów wynikających z Prawa energetycznego. Analogiczne stanowisko Sąd Najwyższy zajął w wyrokach z 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14, z 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15 i z dnia 22 czerwca 2016 r., III SK 33/15).

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

r.g.