

Sygn. akt VI ACa 1857/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 marca 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Mariusz Łodko

Sędziowie: SA Marek Kolasiński (spr.)

SO del. Paweł Iwaniuk

Protokolant: Katarzyna Łopacińska

po rozpoznaniu w dniu 10 marca 2017 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa R. S.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 15 września 2015 r., sygn. akt XVII AmE 24/15

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

1. w punkcie pierwszym uchyla w całości decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 27 listopada 2014 roku, (...);

2. w punkcie drugim zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz R. S. kwotę 477 zł (czterysta siedemdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;

II. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz R. S. kwotę 477 zł (czterysta siedemdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt VI ACa 1857/15

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE, pozwany) decyzją z dnia 27 listopada 2014 r., znak: (...), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne (Dz.U. 2012, poz. 1059; dalej: Pe) w zw. z art. 104 k.p.a. w punkcie pierwszym sentencji orzekł, że R. S., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Produkcyjno - Handlowe (...) z siedzibą w S. (dalej: przedsiębiorca, powód) naruszył warunek 2.2.3. udzielonej mu koncesji, obowiązującej w dniu kontroli mającej miejsce w dniu 26 października 2010 roku, wydanej przez Prezesa URE z dnia 15 października 2003 roku, nr (...) ze zm., w ten sposób, że wprowadził do obrotu poprzez stację paliw, zlokalizowaną w S. przy ul. (...), biopaliwo ciekłe Bio-100, nie spełniające wymagań jakościowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2009 roku w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych (Dz.U. z 2009, Nr 18, poz. 98); zaś w

punkcie drugim sentencji z tytułu powyższego naruszenia nałożył na R. S. karę pieniężną w wysokości 90.000 zł, co stanowiło 0,57% przychodów z działalności koncesjonowanej uzyskanych przez przedsiębiorcę w 2013 roku.

Powód R. S. wniósł od przedmiotowej decyzji odwołanie, zaskarżając ją w całości. Powód przedmiotowej decyzji zarzucił:

1. naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe poprzez jego błędne zastosowanie i przyjęcie, iż powód ponosi winę za dopuszczenie do obrotu biopaliwa ciekłego Bio-100, niespełniającego norm w zakresie temperatury zapłonu oraz zawartości wody, gdy tymczasem obiektywne okoliczności przedmiotowej sprawy uniemożliwiają przypisanie mu winy za naruszenie warunków koncesji z uwagi na podjęte przez niego działania o charakterze ostrożnościowo - prewencyjnym;
2. naruszenie art. 56 ust. 6 Pe poprzez jego błędne zastosowanie, tj. zastosowanie zawartych w nim kryteriów wymiaru kary w sposób nieuwzględniający okoliczności stanu faktycznego sprawy i bez ustalenia tych okoliczności w sposób wystarczający, a w konsekwencji nałożenie kary nieodpowiadającej dyrektywom jej wymiaru i jej celom, a w szczególności zastosowanie kary w wysokości nieodpowiadającej stopniowi zawinienia, który nie został ustalony i stopniowi szkodliwości czynu, który został ustalony nieprawidłowo oraz niedokładne rozważanie możliwości finansowych powoda przy wymierzeniu kary pieniężnej, przekraczającej w znaczny sposób te możliwości;
3. naruszenie art. 56 ust. 6a Pe poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy spełnione zostały wszelkie przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej;
4. naruszenie art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. poprzez zaniechanie przeprowadzenia dowodu z przesłuchania powoda, skutkujące dokonaniem błędnych ustaleń faktycznych, a także poprzez niedokonanie wszechstronnej oceny zebranego materiału dowodowego i naruszenie zasad logicznego rozumowania, skutkujące dokonaniem błędnych ustaleń faktycznych i przyjęciem, że powód naruszył obowiązki wynikające z udzielonej mu koncesji w sposób zawiniony oraz, iż stopień szkodliwości tak ustalonego naruszenia był duży;
5. naruszenie art. 75 § 1 k.p.a. poprzez niewłaściwą oceną zgromadzonego materiału dowodowego i nieuwzględnienie dowodów w postaci dokumentów, przedstawionych przez powoda, dotyczących jego sytuacji finansowej, tj. okoliczności istotnych z punktu widzenia zarówno możliwości, jak i wysokości nałożenia kary pieniężnej.

Wskazując na powyższe powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania; ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i odstąpienie od wymierzenia kary; ewentualnie o zmianę zaskarżonej decyzji w części dotyczącej wysokości orzeczonej kary poprzez jej znaczące obniżenie. Jednocześnie powód wniósł o zasądzenie na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany Prezes URE w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 15 września 2015 roku Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w punkcie pierwszym sentencji oddalił odwołanie; zaś w punkcie drugim sentencji zasądził od powoda na rzecz pozwanego kwotę 360 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Powyższe rozstrzygnięcia Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych:

Powód prowadzi działalność gospodarczą, polegającą na obrocie paliwami ciekłymi na podstawie koncesji udzielonej przez Prezesa URE decyzją z dnia 15 października 2003 r. i udzielonej ponownie decyzją z dnia 11 czerwca 2013 r. na okres od dnia 21 października 2013 r. do dnia 31 grudnia 2030 r.

W dniu 26 października 2010 r. inspektorzy (...) Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w K. przeprowadzili kontrolę jakości paliwa oferowanego przez powoda na stacji przy ul. (...) w S..

Badanie próbki biopaliwa pobranego na stacji paliw powoda w Instytucie (...) w K. wykazało, iż nie spełnia ono wymogów jakościowych dla biopaliw, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych (Dz. U. z 2009 r. nr 18, poz. 981) z uwagi na:

- zniżenie temperatury zapłonu, wynoszące poniżej 50 °C (gdy powinna wynosić minimum 101 °C, a przy zachowaniu tolerancji 92,2 °C);

- zawyżenie zawartości wody, wynoszące 702 mg/kg (gdy powinna wynosić maximum 500 mg/kg, a przy zachowaniu tolerancji 591 mg/kg).

Producentem biopaliwa był (...) S.A., przedstawiający certyfikaty jakości dostarczanego towaru, a dostawcą (...) sp. z o.o. z W. k/ K.. Na stacji paliw powoda paliwo magazynowane było w zbiorniku o pojemności 10 813 dm³. Podczas pobierania do badania ilość paliwa w zbiorniku wynosiła 200 l. Próbki paliwa do badania zostały pobrane z dystrybutora na stacji powoda.

W roku 2013 z prowadzonej działalności gospodarczej powód osiągnął przychód netto w wysokości 35 850 000 zł, a z działalności koncesjonowanej 15 667 378 zł.

W ramach oceny merytorycznej odwołanie zdaniem Sądu pierwszej instancji nie zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy na gruncie niniejszej sprawy nie miał wątpliwości, iż ze względu na zaniżoną temperaturę zapłonu oraz zawyżoną zawartość wody, paliwo pobrane do kontroli ze stacji paliw, należącej do powoda, nie spełniało wymagań jakościowych dla paliw ciekłych, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych.

Sąd pierwszej instancji nie miał przy tym wątpliwości, że powód nie dołożył należytej staranności w prowadzonej działalności gospodarczej.

Sąd Okręgowy podniósł, iż w działalności gospodarczej, polegającej na obrocie paliwami ciekłymi podstawowym obowiązkiem przedsiębiorcy jest sprzedaż paliw o jakości zgodnej z wymaganiami, określonymi w przepisach obowiązującego prawa. Na przedsiębiorcy spoczywa zatem odpowiedzialność za prawidłową jakość wprowadzanego do obrotu paliwa.

Sąd pierwszej instancji zważył, iż w niniejszej sprawie odwołujący się nie przedstawił żadnych dowodów, wskazujących na podejmowanie przez niego czynności, zmierzających do ustalenia jakości zakupionego i oferowanego konsumentom paliwa. Jak zaznaczył Sąd Okręgowy, powód nie przedstawił świadectwa jakości paliwa, z którego pochodziły próbki pobrane do badania laboratoryjnego w dniu 26 października 2010 r. na stacji paliw w S.. W sytuacji zaś, gdy przedsiębiorca nie przedstawił nawet dokumentu, zawierającego informację o jakości paliwa znajdującego się z zbiornikach producenta, za nietrafne zdaniem Sądu Okręgowego należało uznać wywody powoda co do dochowania przez niego należytej staranności w prowadzeniu działalności koncesjonowanej.

Sąd pierwszej instancji podkreślił przy tym, że wystawione przez producenta świadectwo jakości paliwa, nie jest wystawiane w dacie wydania towaru odbiorcy lub przewoźnikowi i stanowi wyłącznie informację o jakości paliwa, znajdującego się w bazie paliw wytwórcy, a nie jakości paliwa, dostarczonego do stacji paliw powoda, a tym bardziej jakości paliwa, sprzedawanego odbiorcom końcowym. Dokument ten nie mógł tym samym w przekonaniu Sądu pierwszej instancji stanowić dowodu, że jakość dostarczonego powodowi paliwa była prawidłowa.

Zdaniem Sądu Okręgowego brak było zatem podstaw do uznania, że powód podejmował skuteczne działania o charakterze ostrożnościowo - prewencyjnym w celu wykluczenia możliwości wprowadzenia do obrotu paliwa niespełniającego wymagań jakościowych.

Ponadto, Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że w przypadku, gdy przedsiębiorca wyrazi zgodę na przelanie paliwa do zbiornika na stacji paliw, przyjmuje na siebie pełną odpowiedzialność za jakość tego paliwa.

Odnosząc się z kolei do wyводу powoda, sprowadzającego się do twierdzenia, że ze względu na dużą higroskopijność biopaliwa i jego niski poziom w zbiorniku, brak było podstaw do przypisania powodowi winy z tytułu niezgodnej z normą zawartości wody w paliwie, Sąd Okręgowy zważył, że paliwo do badania zostało pobrane z dystrybutora. Powód zaś, mimo świadomości, że może ono nie spełniać wymagań jakościowych, dopuścił je jednak do sprzedaży.

O dopuszczeniu zaś paliwa do sprzedaży świadczyło w ocenie Sądu Okręgowego przedstawione przez powoda zestawienie sprzedaży paliwa, z którego wynikało, że powód sprzedawał biopaliwo z ostatniej dostawy również w dniu 27 października 2010 r., kiedy ilość paliwa w zbiorniku wynosiła 200 litrów.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji działania powoda nie mogła przy tym usprawiedliwiać okoliczność, że przedsiębiorca podjął decyzję o zaprzestaniu sprzedaży biopaliwa i badanie dotyczyło jego ostatniej partii.

W kontekście powyższego Sąd Okręgowy podzielił argumentację Prezesa URE, że przedsiębiorca, wprowadzając do obrotu paliwo, o jakości niezgodnej z parametrami, określonymi w obowiązujących przepisach, naruszył warunek 2.2.3. udzielonej mu koncesji. Tym samym, zdaniem Sądu pierwszej instancji, istniały podstawy do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. pkt 12 Pe.

Sąd pierwszej instancji wskazał jednocześnie, iż stosownie do treści art. 56 ust. 6 Pe, Prezes URE przy określaniu wysokości nałożonej decyzją kary pieniężnej w sposób prawidłowy uwzględnił wszystkie okoliczności, mające wpływ na wymiar kary.

Odnosnie stopnia szkodliwości czynu Sąd pierwszej instancji miał przy tym na uwadze, że niezgodność jakości paliwa z normą dotyczyła dwóch parametrów, przy czym w obu przypadkach poziom przekroczenia dopuszczalnych wartości, nawet przy uwzględnieniu tolerancji, był znaczny.

W tym stanie rzeczy zdaniem Sądu pierwszej instancji Prezes URE zasadnie przyjął, iż stopień szkodliwości stwierdzonego naruszenia warunków koncesji oraz stopień zawinienia powoda był duży.

Sąd Okręgowy zwrócił jednocześnie uwagę, że Prezes URE ocenia wyłącznie obiektywne okoliczności związane z wypełnianiem przez przedsiębiorców obowiązków koncesyjnych. Celem postępowania jest jedynie ocena, czy spełnione zostały określone ustawowo wymagania dotyczące prowadzenia działalności koncesjonowanej w danym zakresie. Bez znaczenia zatem pozostaje fakt, czy w rzeczywistości naruszenie warunków koncesji przez przedsiębiorcę przyczyniło się do faktycznego powstania jakiegokolwiek szkody.

Wskazując na powyższe Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w złożonym odwołaniu powód nie wykazał, iż prowadząc działalność gospodarczą, dołożył należytej staranności na poziomie wymaganym od podmiotu prowadzącego profesjonalną działalność koncesjonowaną, przy uwzględnieniu szczególnego charakteru tej działalności, wynikającego z art. 355 § 2 k.c. W szczególności – jak zaznaczył Sąd Okręgowy – powód nie podjął we właściwym czasie stosownych działań, które zapobiegłyby wprowadzeniu do obrotu paliwa o jakości nieodpowiadającej normom, określonym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki.

Przy określaniu wysokości nałożonej decyzją kary pieniężnej Prezes URE prawidłowo również, zdaniem Sądu pierwszej instancji, uwzględnił fakt, że przedsiębiorca nie był dotychczas karany za naruszenie warunków koncesji.

Sąd Okręgowy miał również na uwadze, że oceny możliwości finansowych powoda dokonano na podstawie przedłożonej przez przedsiębiorcę informacji o poziomie przychodu netto w 2013 r., który wyniósł 38 850 000 zł, w tym przychodu z działalności koncesjonowanej w wysokości 15 667 378 zł.

W kontekście powyższego Sąd Okręgowy stwierdził, że w tym przypadku nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości odpowiadającej 0,57 % jego przychodu, osiągniętego w roku poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji, było słuszne.

Z tych też przyczyn Sąd Okręgowy nie znalazł podstaw do wzruszenia zaskarżonej decyzji poprzez obniżenie wysokości nałożonej kary pieniężnej.

Sąd Okręgowy podzielił przy tym stanowisko pozwanego, iż na kanwie niniejszej sprawy nie wystąpiły przesłanki do zastosowania art. 56 ust 6a Pe, bowiem stopień szkodliwości czynu powoda nie był znikomy. W tym zakresie Sąd pierwszej instancji zważył, iż niezgodność jakości paliwa z normą była znaczna; dotyczyła dwóch parametrów. Sąd Okręgowy miał jednocześnie na uwadze, że powód w odwołaniu wywodził, iż przyczyną złej jakości paliwa mogło być przewożenie go w cysternie, w której uprzednio przewożony był olej napędowy lub benzyna. Powód nie podjął jednak przy odbiorze biopaliwa działań zmierzających do ustalenia jego zgodności z normą. Tym samym nie można było w takiej sytuacji zdaniem Sądu wykluczyć, że jakość całej dostawy ponad 5 000 dm³ paliwa była nieprawidłowa. Skoro zaś powód prowadził sprzedaż tego paliwa przez niemal cały październik 2010 r., tym samym w ocenie Sądu pierwszej instancji stopień szkodliwości czynu powoda nie mógł być uznany za znikomy.

Odnosząc się z kolei do zarzutów odwołania dotyczących naruszenia przez Prezesa URE przepisów postępowania administracyjnego, Sąd Okręgowy stwierdził, że z uwagi na specyfikę postępowania sądowego, prowadzonego przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej SOKiK) nie zasługiwały one na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji zważył, iż zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa SOKiK nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami, powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed SOKiK jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, w tym wypadku Urzędu Regulacji Energetyki, według reguł kontradyktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo - administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowo - administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy.

Wskazując na powyższe, Sąd pierwszej instancji argumentował, iż przy założeniu, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to i tak nie mogły one być przedmiotem postępowania sądowego, mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, skoro SOKiK zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy oddalił odwołanie powoda na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c. jako bezzasadne.

O kosztach zastępstwa procesowego Sąd pierwszej instancji orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., stosownie do wyniku sporu.

Apelację od powyższego wyroku wywiódł powód, zaskarżając go w całości.

Przedmiotowemu orzeczeniu skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 56 ust. 6 Pe poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż ocena stopnia społecznej szkodliwości czynu zależy wyłącznie od ilości przekroczonych parametrów towaru i procentowego stopnia tego przekroczenia w sytuacji, gdy dokonując tej oceny należy uwzględnić szereg innych okoliczności, takich jak: ilość niespełniającego wymagań towaru, jego szkodliwość, rozmiar wyrządzonej lub grożącej szkody, stopień zawinienia i postać zamiaru, jak również incydentalność albo powtarzalność naruszeń, czego konsekwencją jest nałożenie kary nieodpowiadającej jej dyrektywom i celom;

2. art. 56 ust. 6a Pe poprzez jego niezastosowanie w ustalonym stanie faktycznym mimo, iż występują wszelkie przewidziane tym przepisem okoliczności, uzasadniające odstępianie od wymierzenia kary.

Wskazując na powyższe skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zmianę spornej decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary; ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez zmianę ww. decyzji i obniżenie kary. Jednocześnie skarżący wniósł o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanego kosztów postępowania za obie instancje, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany w odpowiedzi na apelację wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów postępowania apelacyjnego według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje.

Apelacja okazała się zasadna w zakresie, w jakim skutkowałą zmianą zaskarżonego wyroku i uchyleniem decyzji Prezesa URE, jednakże z przyczyn innych niż wskazane w jej uzasadnieniu.

Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił stan faktyczny, a jego ustalenia Sąd Apelacyjny przyjął za własne.

W zaskarżonej decyzji Prezes URE orzekł, że powód naruszył warunek 2.2.3. udzielonej mu koncesji, w myśl której „koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych określonych w niniejszej koncesji, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami wynikającymi z zawartych umów i norm określonych obowiązującymi przepisami”, w ten sposób, że „wprowadził do obrotu poprzez stację paliw zlokalizowaną w S. przy ul. (...), biopaliwo ciekłe Bio-100 nie spełniające wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych”.

Za działanie to Prezes URE wymierzył powodowi karę w wysokości 90.000 zł. Jako podstawę normatywną przedmiotowej decyzji wskazano art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 56 ust 3 i 6 prawa energetycznego w zw z art. 104 kpa.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12 pe, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Linia orzecznicza Sądu Najwyższego w kwestii wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 pe jest w znacznej mierze ukształtowana. Węzłowe znaczenie na tej płaszczyźnie miał wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 października 2011 r., III SK 18/11. Podniesiono 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 jakimkolwiek 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.>>

W wskazanym orzeczeniu Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że przyjęty przez niego kierunek interpretacyjny znajduje oparcie również w wykładni systemowej i funkcjonalnej. Wskazał on, że „stanowiąc o treści art. 56 ust. 1 pkt 1-16 Prawa energetycznego, ustawodawca dążył do objęcia sankcją przewidzianą w tym przepisie konkretnych zachowań przedsiębiorstw energetycznych, uznanych za szczególnie niepożądane. To zaś powoduje, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego powinien być interpretowany wąsko, jako odnoszący się do naruszenia przez przedsiębiorstwo energetyczne szczególnych warunków wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego.”

W uzasadnieniu analizowanego orzeczenia Sąd Najwyższy stwierdził, iż „przedstawiona wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego ma również oparcie w analizie rozwiązań normatywnych dotyczących konsekwencji naruszenia przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji, przewidzianych w przepisach dotyczących innego rodzaju działalności koncesjonowanej, niż regulowana przez Prawo energetyczne. W pierwszym rzędzie należy wymienić tu art. 48 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 227, poz. 1447, ze zm.), który upoważnia organ koncesyjny do określenia w koncesji szczególnych warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, w granicach wyznaczonych przez przepisy dotyczące danego rodzaju działalności koncesjonowanej. Wbrew założeniu interpretacyjnemu Sądu drugiej instancji, z uprawnienia tego organ może skorzystać jeżeli uzna, że dana działalność powinna być wykonywana przez koncesjonariusza w sposób odpowiadający bardziej szczegółowym warunkom, niż wynikające wprost z przepisów odnoszących się do tej działalności. Należy też zauważyć, że przewidując możliwość interweniowania organu udzielającego koncesji, a nawet cofnięcia koncesji, przepisy różnych ustaw dotyczących działalności koncesjonowanej rozróżniają między przypadkami naruszenia przez koncesjonariusza przepisów obowiązującego prawa odnoszących się do koncesjonowanej działalności od przypadków naruszenia przez koncesjonariusza warunków wykonywania działalności sprecyzowanych w samej koncesji (...)Sąd Najwyższy uznaje, że w odniesieniu do działalności na rynku energetycznym nie występują - a w każdym razie w rozpatrywanej sprawie nie zostały wykazane - szczególne okoliczności, które usprawiedliwiłyby znaczenie bardziej restrykcyjne dla przedsiębiorstw energetycznych w porównaniu do innych rynków do których dostęp reglamentowany, czy jest za pomocą instytucji koncesji, określenie zasad nakładania kar pieniężnych za zachowania traktowane jako naruszenia obowiązków wynikających z koncesji.”

W kolejnych orzeczeniach Sąd Najwyższy potwierdził zasadność przedstawionego kierunku interpretacyjnego i go doprecyzował. Tak w szczególności, w wyroku z 22 czerwca 2016 r., sygn. akt III SK 33/15, uchylił on wyrok Sądu Apelacyjnego dlatego, że Sąd ten zaaprobował „młcząco zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 PE do nałożenia kary pieniężnej za zachowanie polegające na naruszeniu § 37a rozporządzenia taryfowego”. W wyroku z 28 stycznia 2015 r., sygn. akt. III SK 29/14 Sąd Najwyższy uznał, iż „z uwagi na sposób sformułowania art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, przepisu tego nie można stosować do nakładania kar pieniężnych w przypadku niewykonania przez przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku „wynikającego” z przepisów prawa, a nie decyzji koncesyjnej. W niniejszej sprawie należy zaś przyjąć, że warunek 2.2.1 koncesji nie jest warunkiem koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, ponieważ źródłem przewidzianego w nim obowiązku jest art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego.>> Na taj podstawie zakwestionowano zasadność nałożenia kary za to, że „powód nie wywiązywał się z zasad dokonywania przyczyn określonych w normie (...), która stanowiła adekwatny miernik należytej staranności przy ocenie realizacji obowiązku z art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego”. W zbliżonym kierunku idzie wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 sierpnia 2015 r., III SK 2/15.

Podkreślić należy, iż przyjęty przez Sąd Najwyższy wariant interpretacyjny nie zakłada, iż art. 56 ust. 1 pkt 12 PE jest w istocie pozbawiony treści normatywnej. W tym kontekście, zwrócić należy uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt III SK 82/13. Wskazano w nim, że „podstawowym problemem prawnym w niniejszej sprawie jest kwestia, czy art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego stanowi właściwą podstawę prawną do nałożenia kary pieniężnej za naruszenie warunku koncesji o treści „koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania

działalności w sposób niepowodujący zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego oraz nienarządzający na powstanie szkód materialnych" polegające na tym, że w wyniku awarii sieci w zerwanym przewodzie leżącym na ziemi pojawiło się, pomimo zastosowania pewnych zabezpieczeń sieci, napięcie zwrotne, w wyniku czego doszło do stworzenia realnego zagrożenia dla życia ludzi (przewód pod napięciem leżący na ziemi w ruchliwym miejscu).>> Sąd Najwyższy podkreślił, iż „podstawą faktyczną nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego była stwierdzona w opinii biegłego nieadekwatność (a nie niezgodność z prawem) zastosowanych przez powoda, na tej konkretnej linii energetycznej, zabezpieczeń przed napięciem zwrotnym”.

W uzasadnieniu przedmiotowego orzeczenia wskazano, że „w niniejszej sprawie chodzi o warunek koncesji, który samodzielnie określa, jakimi względami i wartościami powinno się kierować przedsiębiorstwo energetyczne przy wykonywaniu działalności. Powoduje to, że podniesiony przez powoda w ramach podstaw skargi kasacyjnej zarzut błędnej wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego jest niezasadny” oraz stwierdzono, że „działalność przedsiębiorstwa energetycznego może być zgodna z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa, co w realiach niniejszej sprawy wykluczałoby możliwość zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego, skoro zastosowane zabezpieczenia spełniały wymagania określone ogólnie w rozporządzeniu systemowym, ale jednocześnie działalność ta może być wykonywana w taki sposób, że będzie powodowała zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego bądź narażała innych na szkody materialne. Prawodawca, określając w aktach o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym (tj. rozporządzeniu systemowym) wymogi, jakim powinien odpowiadać osprzęt sieci energetycznych nie jest bowiem w stanie przewidzieć wszystkich sytuacji, w których zastosowanie osprzętu odpowiadającego standardom określonym w tych aktach będzie mimo wszystko stwarzało zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego, bądź narażało innych na szkody materialne wynikłe z działalności przedsiębiorstwa energetycznego.”

Sąd Najwyższy w badanym wyroku stwierdził też, że „art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego mógłby także znaleźć zastosowanie, gdyby powód po zaistnieniu awarii, ustaleniu jej przyczyn i przebiegu nie podjął wynikających z zaleceń poawaryjnych działań ukierunkowanych na instalację takich zabezpieczeń, które zapobiegłyby w przyszłości pojawieniu się napięcia zwrotnego w uszkodzonej linii. Można byłoby bowiem przyjąć, że powód mając wiedzę o zagrożeniach, nie podjął adekwatnych działań zapobiegających zagrożeniom i szkodom wymienionym w warunku 2.1.5. koncesji. Analogicznie byłoby w przypadku zignorowania komunikatu Prezesa Urzędu o stwierdzeniu wadliwego działania zabezpieczeń tego rodzaju, jak stosowane przez powoda na linii, na której doszło do awarii”.

Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie w pełni podziela przedstawione stanowisko Sądu Najwyższego. Przyjmuje w szczególności, iż nie jest dopuszczalne aprobowanie stosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 do nałożenia kary pieniężnej za zachowanie polegające na naruszeniu abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych, a także, że skoro „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.”

W świetle przedstawionej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, nie można uznać, że w niniejszej sprawie wprowadzenie do obrotu poprzez stację paliw biopaliwa ciekłego Bio-100 nie spełniającego wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych stanowiło naruszenie obowiązku wynikającego z koncesji, które stanowić może podstawę do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 pe.

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 (Dz. U. Nr 169, poz. 1200 oraz z 2008 r. Nr 157, poz. 976) oraz Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych (Dz. U. z dnia 4 lutego 2009 r.) Art. 3 ust. 1 wskazanej ustawy stanowił m.in., że paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe określone dla danego paliwa. W myśl jej art. 7 ust. 1 pkt 2, zakazane było transportowanie, magazynowanie, wprowadzanie do obrotu oraz gromadzenia w stacjach zakładowych biopaliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych. Art. 31 ustawy przewidywał odpowiedzialność karną za obrót

paliwami niespełniającymi wymagań jakościowych. Powołane rozporządzenie określało z kolei wymagania jakościowe dla biopaliw ciekłych.

Hipotetyczne nieistnienie warunku 2.2.3. 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 2.2.3. koncesji nie konkretyzuje zatem obowiązku spoczywającego na powodzie i nie wpływa w żaden sposób na jego treść.

Sąd Apelacyjny w niniejszym składzie podziela pogląd Sądu Apelacyjnego w Warszawie wyrażony w wyroku z 27 stycznia 2017, sygn. akt VI ACa 1951/15, iż „niezależnie do tego, czy w decyzji koncesyjnej zostanie zawarte postanowienie o treści analogicznej do warunku (koncesji), koncesjonariuszowi i tak nie wolno byłoby czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami (...). W takiej sytuacji nie można uznać, aby postanowienie koncesji, które było podstawą nałożenia kary pieniężnej na powoda, stanowiło samodzielną podstawę obowiązku koncesjonariusza, a było jedynie powtórzeniem przepisu ustawy w tym przedmiocie.”

Sytuacja zaistniała w niniejszej sprawie jest zasadniczo odmienna od okoliczności, w których Prezes URE wydał decyzję analizowaną przez Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z dnia 19 listopada 2014 r. W zaskarżonej decyzji Prezes URE uznał za naruszenie warunków wynikających z koncesji zachowanie sprzeczne z normami o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, a we wskazanym orzeczeniu Sąd Najwyższy zaaprobował nałożenie kary na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 pe za dopuszczenie się przez przedsiębiorcę zachowań, które z normami o takim charakterze były zgodne. Element ten ma zasadnicze znaczenie dla oceny tego, czy dane zachowanie można uznać za naruszenie obowiązków wynikających z koncesji w rozumieniu wskazanego unormowania.

Uznać należy zatem, że w niniejszej sprawie nie było podstaw do nałożenia na powódkę kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 pe, co przesądza o konieczności zmiany zaskarżonego wyroku w całości i uchylenia decyzji Prezesa URE z dnia 27 listopada 2014. Zbędne jest zatem ustalanie, czy zasadne są zarzuty wskazane w apelacji.

Ze wskazanych wyżej względów, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w punkcie pierwszym w ten sposób, że w oparciu o art. art. 479⁵³ § 2 k.p.c. uchylił decyzję Prezesa URE z dnia 27 listopada 2014 r., a w punkcie drugim w ten sposób, że na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz § 18 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu zasądził od Prezesa URE na rzecz R. S. kwotę 460 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, a także § 18 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.