

Sygn. akt VI ACa 175/21

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - sędzia Ksenia Sobolewska - Filcek

po rozpoznaniu w dniu 8 października 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) sp. z o.o. w K.

przeciwko Rządowej Agencji (...) (dawniej (...))

o zapłatę

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 21 grudnia 2020 r., sygn. akt XXV C 1247/19

1) oddała apelację;

2) zasądza tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego od powoda na rzecz pozwanego 4050,00 zł (cztery tysiące pięćdziesiąt złotych).

Sygn. akt VI ACa 175/21

UZASADNIENIE

Powódka - (...) Sp. z o.o. w K. wystąpiła przeciwko (...) w W. (obecnie – Rządowa Agencja (...)) o zapłatę 103.064,26 zł wraz z ustawowymi odsetkami za opóźnienie liczonymi: od kwoty 51.532,13 zł od 30 kwietnia 2015 r. do dnia zapłaty oraz od kwoty 51.532,13 zł od 20 maja 2015 r. do dnia zapłaty i z kosztami procesu.

W uzasadnieniu swojego żądania wskazała, że (...) błędnie wyliczyła wielkość zapasów obowiązkowych, do których utrzymywania powódka była obowiązana oraz błędnie ustaliła wysokość opłaty zapasowej, w wyniku czego poniosła ona dodatkowe koszty. Według powódki, do dnia wejścia w życie zmiany przepisów, w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 22 lipca 2014 r., była traktowana jako producent, posiadający prawo do odliczenia wysokości rezerw obowiązkowych. Zatem wysokość zapasów obowiązkowych w roku 2015 powinna zostać obliczona z uwzględnieniem okresu od 22 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2014 r., tj. po wejściu w życie nowelizacji ustawy, na mocy której obecnie jest traktowana jako handlowiec. Tymczasem pozwana w toku przeprowadzonej kontroli wzięła pod uwagę cały rok 2014, stosując znowelizowaną ustawę, która weszła w życie dopiero 22 lipca 2014 r. Ustalenie wielkości zapasów obowiązkowych na kolejny, 2015 rok, powinno wprawdzie nastąpić według danych za rok 2014, jednak skalkulowane ze względu na zmianę przepisów, według dwóch różnych reżimów prawnych. Na roszczenie powódki składa się więc różnica pomiędzy kosztem, jaki w rzeczywistości poniosła w związku z utrzymaniem rezerw obowiązkowych (891 519,88 zł), a kosztem, jaki poniosłaby w związku z utrzymywaniem rezerw obowiązkowych w prawidłowo obliczonej wysokości (323 302,46 zł). Przy czym w tej sprawie powódka dochodzi części tej należności, w wysokości 103 064,26 zł, objętej fakturami VAT nr (...) z 09 kwietnia 2015 r. oraz nr (...) z 08 maja 2015 r.

Pozwana (...) wniosła o oddalenie powództwa w całości, jako bezpodstawnego co do samej zasady, oraz zasądzenie od powódki kosztów postępowania.

Zdaniem pozwanej ustalenie wysokości rezerw, do utrzymania których powódka była zobowiązana w roku 2015, było prawidłowe, zgodne z obowiązującymi przepisami. Przy czym, pozwana w całym spornym okresie, zarówno przed nowelizacją przepisów, jak i po ich nowelizacji, traktowała powódkę jako „handlowca”, a nie „przedsiębiorcę”.

Wyrokiem z 21 grudnia 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo oraz zasądził od powódki na rzecz pozwanej 5417 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Powyższy wyrok zapadł na gruncie następujących ustaleń faktycznych:

Powodowa spółka powstała w 2013 r. Od początku działalności, do chwili obecnej prowadzi skład podatkowy w R., zajmując się produkcją olejów smarowych i preparatów do innych celów - na bazie oleju napędowego.

(...) w dniach 5-8 listopada 2014 r., na podstawie art. 29 ust. 4 ustawy z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. z 2012 r. poz. 1190, z 2013 r. poz. 984 oraz z 2014 r. poz. 900) przeprowadziła u powódki kontrolę dotyczącą wielkości zapasów obowiązkowych paliw, które powinny być przez nią utworzone i utrzymywane. W wyniku kontroli ustalono, że powódka w roku 2013 dokonała przywozu paliw w rozmiarze 9 682,982 m³, zatem wielkość zapasów obowiązkowych, które winna utrzymywać w 2014 r. wynosiła 2 217,801 m³. Natomiast ich faktyczna ilość wynosiła 7,526 m³.

Do protokołu kontroli powódka załączyła oświadczenie, wedle którego, w roku 2013 dokonała wyłącznie wywozu wewnątrzspółnotowego, wyprodukowanego na bazie oleju napędowego w ilości 9 650,124 m³ oleju smarowego (...). Jej zdaniem uzasadniało to pomniejszenie wartości zapasów o ilość wywiezionego produktu. Różnica ta wynosiła 32,858 m³ i od tej wartości została wyliczona ilość zapasu na poziomie 7,526 m³.

Kolejną kontrolę wielkości zapasów obowiązkowych paliw, które powódka powinna utworzyć i utrzymywać, (...) przeprowadziła w dniach 4-7 maja 2015 r. Jej podstawę stanowił art. 29 ust. 4 ustawy z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. z 2014 r., poz. 1695). Pozwana ustaliła, że powódka w roku 2014 sprowadziła olej napędowy w ilości 10 217,555 cm³. W oparciu o ten parametr, kontrolerzy określili wielkość zapasów obowiązkowych powódki w roku 2015 na 2 093,899 m³. Powódka tymczasem zabezpieczyła 5,605 m³. Dokonała bowiem odliczenia wywozu produktów naftowych o kodzie (...), w okresie 1 stycznia 2014 – 31 grudnia 2014 r.

W dniu 16 czerwca 2015 r. (...) wystosowała do powódki wystąpienie pokontrolne, wskazujące na przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, którymi były niedozwolone przez przepisy odliczenia przez powódkę wywozu towarów ropopochodnych, nie objętych ustawowymi zwolnieniami.

W marcu 2015 r. powódka zawarła z podmiotem trzecim umowę na utworzenie i utrzymywanie w okresie od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2016 r. zapasów obowiązkowych paliw ciekłych w ilości 2 200,00 m³, za wynagrodzeniem 29,00 zł netto + VAT za m³ paliwa na miesiąc, płatnym w okresach miesięcznych na rachunek bankowy wskazany w fakturze (§5). Łączna wartość wynagrodzenia, do zapłaty którego powódka została zobowiązana, opiewała na 891.519,88 zł.

W kwietniu i maju 2015 r. powódka poniosła koszty utworzenia i utrzymania zapasów obowiązkowych 2 200,00 m³ oleju napędowego w kwotach po 78.474,00 zł brutto miesięcznie.

Pismem z 22 sierpnia 2017 r. powódka wezwała pozwaną do zapłaty 568 217,12 zł tytułem kosztów poniesionych w związku z utrzymaniem rezerw obowiązkowych w okresie od 1 kwietnia 2015 r. do 30 marca 2016 r., a stanowiących różnicę pomiędzy poniesionymi w rzeczywistości kosztami związanymi z utrzymywaniem rezerw obowiązkowych, a kosztami, jakie poniosłaby, gdyby wysokość rezerw obowiązkowych została naliczona w prawidłowej wysokości. Przedmiotowe wezwanie wpłynęło do pozwanej 4 września 2017 r.

Pozwana odmówiła zapłaty takich należności.

W dniu 21 września 2017 r. powódka wystąpiła z wnioskiem o zawezwanie pozwanej do próby ugodowej w zakresie zapłaty kwoty 568.217,12 zł z ww. tytułu. Posiedzenie pojednawcze przeprowadzone 7 marca 2018 r., nie doprowadziło do zawarcia ugody.

Powyższy stan faktyczny sąd okręgowy ustalił na podstawie przedstawionych przez strony dowodów z dokumentów, uznając okoliczności wynikające z ich treści za bezsporne między stronami. Istotę sporu stanowiła bowiem wykładnia przepisów ustawowych, w oparciu o które pozwana ustaliła wartość obowiązkowych zapasów ropy naftowej powódki w okresie objętym sporem.

Dowody z dokumentów złożone przez strony do akt postępowania, a nie powołane w treści uzasadnienia, sąd okręgowy pominął, jako nie mające znaczenia dla rozstrzygnięcia. Dotyczyły one bowiem, bądź okresu nie objętego powództwem, bądź też dotyczyły kontroli przeprowadzonej przez pozwaną u innego podmiotu objętego przepisami ustawy, której wykładnia pozostawała między stronami sporna. Irrelevantna była również korespondencja e-mail wymieniana przez pracowników stron w okresie poprzedzającym formalne kontrole u powódki w latach 2014-2015.

Sąd okręgowy też pominął wnioski dowodowe powódki zawarte w pkt 4. petitum pozwu oraz wnioski o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego sądowego z zakresu finansów, zawarty w pkt 12. petitum pozwu, gdyż dotyczyły one okoliczności, które nie były między stronami sporne, lub też nie wymagały wiedzy specjalnej.

Czyniąc ustalenia faktyczne istotne dla rozstrzygnięcia, sąd okręgowy oparł się uzupełniająco na zeznaniach świadka P. K. oraz zeznaniach R. W., stawających w charakterze strony, w zakresie dotyczącym faktów, a nie formułowanych przez nich ocen prawnych.

W ocenie Sądu Okręgowego powództwo spółki (...) nie zasługiwało na uwzględnienie. Powódka wywiodła je z zasad odpowiedzialności deliktowej, wynikającej z art. 417 k.c. Przy czym, nie ulega wątpliwości, że nieprawidłowości zarzucane Agencji, w których strona powodowa upatruje źródła szkody majątkowej, wynikają z działań władczych pozwanej, wchodzących w zakres kompetencji władczych państwa. (...) Rezerw Materiałowych została utworzona i działała w oparciu o ustawę z 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1846 ze zm.). Do jej zadań w myśl tej ustawy (art. 27 pkt 4) należało między innymi tworzenie i utrzymywanie zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw na zasadach określonych w ustawie z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (dalej także jako ustawa).

Zakres przedmiotowy ustawy, z którego wynika zarazem umocowanie pozwanej do podejmowania czynności władczych kwestionowanych przez powódkę, określa art. 1 rzeczonego aktu prawnego (zarówno w brzmieniu do 21 lipca 2014 r. - Dz. U. z 2012 r. poz. 1190 oraz od 22 lipca 2014 r. - Dz. U. z 2014 r. poz. 1695). Ustawa ustala m. in. zasady: 1) tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz 2) zasady przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców objętych obowiązkiem tworzenia i utrzymywania zapasów.

Bezspornie, powódka z uwagi na przywóz do kraju w roku 2014 wskazanej w protokole z kontroli ilości oleju napędowego, podlega przepisom tej ustawy, bez względu na przyjęty status podmiotowy (producent lub handlowiec) oraz brzmienie ustawy, które ma zastosowanie do tych ustaleń (por. art. 2 pkt 18 i 19; art. 5 ust. 1-3 ustawy w brzmieniu do 21 lipca 2014 r. - Dz. U. z 2012 r. poz. 1190 oraz brzmieniu od 22 lipca 2014 r. - Dz. U. z 2014 r. poz. 1695). Powódka zarzuca jednak, że pozwana w ramach kontroli przeprowadzonych w latach 2014-2015 naruszyła przepisy ustawy,

nakazując jej utrzymywanie w latach 2014 i 2015 zapasów oleju napędowego na wyższym poziomie, aniżeli wynikało to z wykładni ww. przepisów.

Wykazanie zatem przez powódkę zasadności powództwa co do samej zasady, wymagało stwierdzenia bezprawności działań Agencji podjętych w ramach przyznanych jej przez ustawę kompetencji władczych. Przez działanie niezgodne z prawem należy bowiem rozumieć zachowanie sprzeczne z porządkiem prawnym (obiektywna kwalifikacja zachowania - bezprawność). Sąd okręgowy stwierdził też, że przesłanką odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem działanie podmiotu wykonującego władzę publiczną jest wyłącznie bezprawność działania lub zaniechania. Wina funkcjonariusza państwowego nie należy do przesłanek odpowiedzialności deliktowej wynikającej z art. 417 k.c. W konsekwencji, dopiero po ustaleniu, iż działania zarzucane pozwanej były bezprawne, możliwym było przystąpienie do określenia pozostałych przesłanek jej odpowiedzialności w ramach omawianej instytucji prawa cywilnego - w postaci szkody oraz związku przyczynowego, w oparciu o art. 361 k.c. oraz art. 363 k.c.

W zakresie wykazania przesłanki bezprawności działań pozwanej, główną osią sporu pozostawała kwestia ustalenia wysokości zapasów paliwa, do których utrzymania powódka była zobowiązana w roku 2015. Podstawą faktyczną powództwa było bowiem twierdzenie, że nieprawidłowe wyliczenia wysokości zapasów obowiązkowych paliwa w roku 2014 wpłynęło na obliczenie rozmiaru owych zapasów obowiązkowych w roku 2015, co wiązało się z poniesieniem przez powódkę dodatkowych kosztów utworzenia oraz utrzymania takich zapasów. Według powódki, gdyby pozwana wyliczyła rozmiar jej obowiązku prawidłowo, z zastosowaniem ustawowych odliczeń związanych z produkcją oraz wywozem wewnątrzspółnotowym wyprodukowanych smarów, spółka nie musiałaby utrzymywać zapasów paliwa w kwestionowanej wysokości, a tym samym poniosłaby w roku 2015 (kwiecień-maj) niższe koszty ich utworzenia i utrzymania. Powódka wyliczyła wysokość poniesionej szkody jako różnicę pomiędzy kosztami faktycznie poniesionymi, a kosztami jakie poniosłaby, gdyby wysokość zapasów obowiązkowych została wyliczona przez pozwaną w sposób – jej zdaniem - prawidłowy.

Zdaniem sądu okręgowego, ze względu na nowelizację ustawy w połowie roku 2014 (por. brzmienie ustawy do 21 lipca 2014 r. – Dz. U. z 2012 r. poz. 1190 oraz od 22 lipca 2014 r. – Dz. U. z 2014 r. poz. 1695), dla rozstrzygnięcia kwestii wysokości zapasów obowiązkowych paliwa utrzymywanych przez powódkę w spornym okresie, zasadnicze znaczenie miało kryterium przedmiotowe, a nie podmiotowe, na które błędnie powołuje się powódka, a które w wyniku nowelizacji straciło w tej sprawie znaczenie.

W ocenie sądu okręgowego, odpowiedź na pytanie o wysokość zapasów obowiązkowych paliwa utrzymywanych przez powódkę w spornym okresie (a tym samym brzmienia ustawy, które powinno mieć zastosowanie), zawarta jest w ustawie z 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 900). Nowelizacja ustawy o zapasach ropy naftowej (...) weszła w życie 22 lipca 2014 r. (zob. art. 19 ustawy nowelizującej). Zaś według art. 9 ustawy nowelizującej, w roku wejścia ustawy w życie producenci i handlowcy dostosują ilość utrzymywanych zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw do poziomu wynikającego z obliczeń wykonanych - odpowiednio - zgodnie z art. 5 ust. 3b lub 3k ustawy, o której mowa w ustawie nowelizowanej, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Zatem, do obu kontroli przeprowadzonych u powódki przez pozwaną, zarówno co do zasad określania zapasów obowiązkowych paliwa, jak i wysokości tych zapasów (w tym odliczeń), zastosowanie znajduje ustawa w brzmieniu znowelizowanym, obowiązującym od 22 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 900).

Zdaniem sądu okręgowego, asumpt do postawienia powyższej tezy stanowi sposób, w jaki producenci i handlowcy mieli po wejściu nowelizacji w życie obliczyć wysokość zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw na rok 2014, określony w art. 5 ust. 3b znowelizowanej ustawy. Obowiązek obliczenia w roku 2014 spornych wartości na podstawie art. 5 ust. 3b, skutkował tym, iż - wbrew stanowisku powódki - dla okresu od 1 stycznia 2014 r. do 21 lipca 2014 r. nie mógł mieć zastosowania art. 5 ust. 4-6 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji (zob. Dz. U. z 2012 r. poz. 1190), który różnicował sposób ustalania wysokości zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw oraz wysokość odliczeń od statusu producenta lub handlowca oraz rezultatów przetwarzania przez przedsiębiorcę ropy naftowej lub paliwa (ust.

4-5 zostały w ramach nowelizacji wykreślono, a ust. 6 otrzymał zmodyfikowane brzmienie). Uchwalony w następstwie tej nowelizacji art. 5 ust. 3b ustawy wprowadził jednolite wymagania, zarówno dla przedsiębiorców posiadających status producenta, jak i handlowca, w zakresie ustalenia wysokości zapasów obowiązkowych (por. art. 5 ust. 3-5 sprzed nowelizacji oraz art. 5 ust. 3 oraz 3b po nowelizacji), a także doprecyzował zasady i sposób ewentualnych odliczeń od wyjściowej ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliwa (zob. art. 5 ust. 3b oraz ust. 6).

Sąd okręgowy stwierdził ponadto, że za przyjęciem tego założenia przemawia również to, iż nowelizacja ustawy dokonała zmiany definicji legalnej „paliwa” i „produktów naftowych”. (...) w brzmieniu ustawy obowiązującym od 22 lipca 2014 r. nie obejmują smarów, które zostały precyzyjnie wyłączone z definicji legalnej „paliw” (por. brzmienie art. 2 pkt 2 i 3 ustawy w brzmieniu sprzed i po rzeczony nowelizacji). A skoro art. 5 ust. 3b pkt 3 znowelizowanej ustawy w kwestii obliczenia wysokości zapasów obowiązkowych „paliwa” (w tym oleju napędowego) oraz ropy naftowej w całym 2014 r. odsyła do pomniejszeń, o których stanowi ust. 6 (art. 5), zastosowanie musi znajdować tu art. 5 ust. 6 ustawy w brzmieniu po nowelizacji. Od dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy, zmodyfikowany został bowiem zakres przedmiotowy ustawy, sposób ustalania podstaw do określenia wysokości zapasów obowiązkowych paliwa. Zaś producenci i handlowcy w terminie 30 dni od wejścia w życie nowelizacji mieli ustawowy obowiązek dostosowania wysokości całych zapasów obowiązkowych paliwa za cały rok 2014.

Do ustalenia wysokości odliczeń zapasów obowiązkowych dla całego roku 2014 zastosowanie znajduje również wprowadzony w ramach nowelizacji art. 5 ust. 6a ustawy stanowiący, iż Minister właściwy do spraw energii określi w drodze rozporządzenia rodzaje dokumentów potwierdzających ilości ropy naftowej, paliw lub biokomponentów, o których mowa w ust. 6, uprawniające do pomniejszenia wielkości produkcji paliw lub przywozu ropy naftowej lub paliw, stanowiących podstawę obliczenia wymaganej na dany rok kalendarzowy ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej lub paliw oraz obliczenia opłaty zapasowej (...), do którego wprost odsyła na końcu art. 5 ust. 6 znowelizowanej ustawy.

Wobec powyższego, według sądu okręgowego, nie ma znaczenia to, czy powódka we wskazywanym okresie była producentem, czy handlowcem. Rozróżnienie to po nowelizacji, z punktu widzenia niniejszego procesu, utraciło praktyczne znaczenie. Powódka nie produkowała bowiem z ropy naftowej nabytej w ramach przywozu wewnątrzspółnotowego, paliwa w rozumieniu przyjętym po nowelizacji ustawy (por. art. 2 pkt 3, art. 2 pkt 8 ustawy przed nowelizacją oraz art. 2 pkt 3 w zw. z art. 2 pkt 2 oraz art. 2 pkt 8 ustawy po nowelizacji). Poza tym to, czy powódka posiadałaby status producenta (podmiotu wykonującego czynności określone w art. 2 pkt 8 ustawy), wobec konieczności zastosowania dla wyliczeń wysokości zapasów obowiązkowych paliwa w roku 2014 zasad określonych w art. 5 ust. 6 ustawy w brzmieniu po nowelizacji, a nie przed nowelizacją (porównaj brzmienie tego przepisu do 21 lipca i od 22 lipca 2014 r.), traci na znaczeniu. Dla określenia spornych wartości z wyłożonych wyżej względów nie może bowiem mieć zastosowania art. 5 ust. 6 pkt 2 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji, na który powołuje się powódka.

Zdaniem sądu okręgowego, podstawy do zastosowania odliczeń wskazywanych przez powódkę, w związku z eksportem smaru o kodzie „ (...)”, wyprodukowanego przez nią z przetworzenia paliwa (oleju napędowego) nabytego w ramach transakcji na rynku wewnątrzspółnotowym, nie daje również rozporządzenie wykonawcze, o którym stanowi art. 6a znowelizowanej ustawy. Zgodnie bowiem z §3 w zw. z § 2 pkt 1 i 2 oraz pkt 4-12 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 1806) - smar produkowany przez powódkę, o kodzie „ (...)”, nie znajduje się w zestawieniu zwartym w § 2 pkt 1 – 2 oraz pkt 4-12.

Odnosząc się zaś do twierdzeń powódki, jakoby w rozumieniu ustawy sprzed nowelizacji była producentem, sąd okręgowy zważył, że nie budzi sporu, iż od roku 2013 powódka dokonywała przywozu oleju napędowego, który następnie przetwarzała na smar, a zatem substancję, która, co również było poza sporem, nie stanowiła paliwa, bowiem nie była wymieniona w rozporządzeniu. Nie stanowi też paliwa w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy o zapasach, w brzmieniu sprzed lipca 2014 r. Przed nowelizacją, w art. 2 pkt 18 ustawy wskazano, że producentem jest przedsiębiorca, który wykonuje działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub przetwarzania paliw; jednak

w punkcie 8 tego artykułu wskazano, iż produkcja paliw oznacza wytwarzanie paliw w procesie przerobu ropy naftowej, a także przetwarzanie paliw poprzez procesy mieszania komponentów, w wyniku których powstaje co najmniej jedno z paliw albo wzrasta całkowita ilość jednego z nich. A zatem, także w brzmieniu ustawy sprzed nowelizacji producentem był ten przedsiębiorca, którego działalność powodowała, że w wyniku przerobu ropy naftowej, lub mieszania komponentów ropy naftowej powstawało paliwo, albo wzrastała całkowita ilość jednego z mieszanych paliw. Skoro więc działalność powódki polegała na wytwarzaniu smaru, to należało wobec niej stosować przepisy o obowiązkach - nie producenta, lecz handlowca. W nowelizacji art. 2 ustawy uściślono, iż producentem jest przedsiębiorca, który prowadzi działalność w zakresie produkcji paliw, natomiast wbrew twierdzeniom powódki, nie doszło do zmiany zakresu cech, jakim powinien odpowiadać podmiot uznawany za producenta.

W tym stanie rzeczy, skoro podstawowym zarzutem powódki w ramach niniejszego procesu, zakreślającym podstawę faktyczną powództwa oraz granice rozstrzygnięcia (art. 187 k.p.c. oraz art. 321 k.p.c.), był zarzut braku uwzględnienia przez pozwanego w ramach ustalania wysokości zapasów obowiązkowych paliwa na rok 2015 eksportu smaru wyprodukowanego przez powódkę w roku poprzednim (ilość wywiezionego smaru oraz przywiezionego w roku 2014 paliwa pozostawała bezsporna), w ocenie sądu okręgowego nie sposób przyjąć, aby (...) naruszyła w ramach sprawowanego władztwa publicznego ww. przepisy, określające wysokość zapasów obowiązkowych, do których zgromadzenia zobowiązana została powódka w 2015 r.

Efektom powyższych rozważań i ustaleń jest oddalenie przez sąd okręgowy powództwa ze względu na brak wykazania przez powódkę bezprawności działania pozwanej, tj. przesłanki warunkującej możliwość przypisania pozwanej odpowiedzialności deliktowej, co uzasadniało też orzeczenie o kosztach procesu na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c.

Jedynie na marginesie sąd okręgowy stwierdził, że w przypadku wykazania przez powódkę zasadności wywodzonych roszczeń co do zasady, zastosowany w pozwie sposób określenia wysokości szkody oraz związku przyczynowego, byłby w świetle art. 361 § 1 i 2 k.p.c. prawidłowy.

W apelacji od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości, (...) Sp. z o.o. w K. zarzuciła sądowi I instancji naruszenie prawa materialnego tj.:

1. art. 9 w zw. z art. 19 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2014, poz. 900) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że „do obu kontroli powódki przez pozwaną, zarówno co do zasad określania zapasów obowiązkowych paliwa, jak i wysokości tych zapasów (w tym odliczeń), zastosowanie znajduje ustawa w brzmieniu znowelizowanym, obowiązującym od 22 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 900f (str. 6 uzasadnienia wyroku), podczas gdy prawidłowa wykładnia zaskarżonych przepisów powinna - przy uwzględnieniu ochrony praw nabytych przez powoda przed zmianą ustawy - polegać na przyjęciu, że:

a. kontrola u powódki, jaka miała miejsce w dniach od 5 do 6 listopada 2014 r. odnośnie dokonanego przywozu oleju napędowego w okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia 22 lipca 2014 r., powinna opierać się na przepisach ustawy obowiązującej w/w okresie, w brzmieniu wg tekstu jednolitego opublikowanego 30 sierpnia 2012 r. w Dz. U. z 2012 r., poz. 1190 z późn. zm. wynikającymi z Dz. U. z 2013 r., poz. 984., a kontrola odnośnie dokonanego przywozu oleju napędowego w okresie od dnia 22 lipca 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. powinna być prowadzona według przepisów uwzględniających przepisy zawarte w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. opublikowanej w Dz. U. z 2014 r., poz. 900, które weszły w życie właśnie w dniu 22 lipca 2014 r.;

b. kontrola u powódki, jaka miała miejsce w dniach od 4 do 7 maja 2015 r. powinna być prowadzona według przepisów uwzględniających przepisy zawarte w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. opublikowanej w Dz. U. z 2014 r., poz. 900, które weszły w życie w dniu 22 lipca 2014 r.;

2. art. 5 ust. 4 - ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na

rynku naftowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1190) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że „dla okresu od 1 stycznia 2014 r. do 21 lipca 2014 r. nie mógł mieć zastosowania art. 5 ust. 4-6 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji (zob. Dz. U. z 2012 r. poz. 1190), który różnicował sposób ustalania wysokości zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw oraz wysokość odliczeń od statusu producenta lub handlowca oraz rezultatów przetwarzania przez przedsiębiorcę ropy naftowej lub paliwa (ust. 4-5 zostały w ramach nowelizacji wykreślone, ust. 6 otrzymał zmodyfikowane brzmienie)” (str. 6 uzasadnienia wyroku) oraz że „nie ma znaczenia to, czy powódka we wskazywanym okresie była producentem czy handlowcem” (str. 7 uzasadnienia wyroku), podczas gdy prawidłowa wykładnia zaskarżonego przepisu powinna - przy uwzględnieniu ochrony praw nabytych przez powoda przed zmianą ustawy - prowadzić do wniosku, że ustalanie wysokości zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliw oraz wysokości odliczeń uzależnione jest od posiadania statusu producenta lub handlowca oraz rezultatów przetwarzania przez przedsiębiorcę ropy naftowej lub paliwa i powinno uwzględniać dokonany przez powódkę przywóz oleju napędowego w okresie od 1 stycznia 2014 r. do dnia 22 lipca 2014 r., który przed zmianą ustawy uprawniał powódkę do pomniejszenia ilości przywozu o ilość wywiezioną w dostawie wewnątrzspółnotowej;

3. § 2 pkt 1 i pkt 2 oraz pkt 4 - pkt 12 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1806) poprzez ich błędną wykładnię skutkująca przyjęciem, że „smar produkowany przez powódkę o kodzie „ (...)”, nie znajduje się w zestawieniu zwartym w § 2 pkt 1-2 oraz pkt 4-12 tegoż rozporządzenia. Tym samym brak jest podstaw do odliczenia przy określaniu wysokości zapasów obowiązkowych powódki w 2014 r., wyeksportowanego przez powódkę smaru o ww. kodzie, wyprodukowanego z paliwa nabytego przez powódkę na rynku wewnątrzspółnotowym” (str. 7 uzasadnienia wyroku), podczas gdy prawidłowa wykładnia zaskarżonych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że nie ma znaczenia okoliczność, że przedmiot wywozu, tj. olej smarowy o kodzie (...) nie mieści się w definicji paliwa, o której mowa w art. 2 pkt 3) ustawy oraz że w/w kod CN nie został ujęty w w/w rozporządzeniu, w zakresie odnoszącym się do zapasów obowiązkowych paliw, gdyż jako „producent”, do dnia 22 lipca 2014 r. powódka miała prawo do pomniejszenia ilości przywozu niezależnie od tego, że olej smarowy o kodzie (...) nie mieści się w definicji paliwa.

W oparciu o powyższe zarzuty powódka wniosła o:

1. zmianę zaskarżonego wyroku i zasądzenie od pozwanego na jej rzecz 103.064,26 zł wraz z ustawowymi odsetkami licznymi od następujących kwot i dat:
 - a. od kwoty 51.532,13 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 30 kwietnia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. i dalszymi ustawowymi odsetkami za opóźnienie licznymi od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty;
 - b. od kwoty 51.532,13 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 20 maja 2015 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. i dalszymi ustawowymi odsetkami za opóźnienie licznymi od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia zapłaty;
2. zasądzenie od pozwanej na rzecz powódki kosztów procesu, **ewentualnie o**;
3. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji.

W odpowiedzi na apelację (...) wniosła o jej oddalenie w całości oraz zasądzenie na jej rzecz od powódki kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki nie zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd Apelacyjny podziela w całości ustalenia faktyczne dokonane przez sąd okręgowy oraz przedstawioną przez ten sąd ocenę dowodów, które nie były zresztą negowane w apelacji, a także subsumpcję ustalonych faktów pod należycie przytoczone i zinterpretowane normy prawa materialnego, co czyni zarzuty apelacji bezpodstawnymi.

Źródłem żądania powódki był art. 417 § 1 k.c., zaś podstawę faktyczną miało stanowić to, że (...), jako jednostka organizacyjna wykonująca władzę publiczną, podjęła w stosunku do powodowej spółki działania niezgodne z prawem, których skutkiem było pomniejszenie jej majątku. W apelacji powódka zarzuca sądowi I instancji błędną interpretację ustawy z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, w kontekście zmian wprowadzonych do niej ustawą z 30 maja 2014 r. Zdaniem powódki, do 21 lipca 2014 r. przysługiwał jej status producenta, zaś po tej dacie, z uwagi na zmianę definicji ustawowych – handlowca. Takie rozróżnienie, w jej ocenie, uprawniało ją do odliczeń rozmiaru paliwa przez nią sprowadzonego, a następnie przetworzonego, w sposób istotny dla kosztu utrzymania zapasów obowiązkowych paliw.

W ocenie sądu apelacyjnego, powódka twierdząc, że sposób ustalenia wysokości wielkości zapasów obowiązkowych w związku z przywozem oleju napędowego, a także wysokości opłaty zapasowej, w okresie objętym roszczeniem, powinien być przyjęty według przepisów obowiązujących w okresie tego przywozu, w rzeczywistości neguje zasadność przyjęcia konkretnych rozwiązań w ustawie z dnia 30 maja 2014 r. Nie jest to więc zarzut, który można postawić Rządowej Agencji (...), która prowadziła kontrole w ramach swoich obowiązków wynikających z ustawy, a ewentualnie ustawodawcy, który wprowadził w przepisach ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw - de facto retroakcyjność przepisów regulujących wysokość koniecznych do utrzymania zapasów. Należy przy tym przyznać rację powódce, że co do zasady prawo nie powinno działać wstecz, szczególnie, gdy jest ono dla obywatela mniej korzystne od prawa obowiązującego wcześniej. Jednak w szczególnie uzasadnionych przypadkach ustawa może taką sytuację przewidywać. Tak właśnie jest w niniejszej sprawie, gdzie działanie prawa wstecz w zakresie obowiązkowych limitów rezerw może być uzasadniane strategicznym charakterem ropy naftowej i jej produktów oraz wymogami bezpieczeństwa państwa. Zarzuty powodowej spółki przystają więc bardziej do podstawy prawnej z art. 417¹ § 1 i 2 k.c., jednakże we wspomnianym przypadku, by móc żądać naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie aktu normatywnego, konieczne jest najpierw stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Taka sytuacja nie miała miejsca w niniejszej sprawie, stąd potencjalne zarzuty związane z samą istotą regulacji, mające na celu podważenie jej zasadności, nie mogą doprowadzić do uznania zasadności powództwa, gdyż skarżąca nie legitymuje się prejudykatem wymaganym na gruncie art. 417¹ § 1 i 2 k.c.

Nie ma racji skarżąca twierdząc, że przepisy ustawy nie obligowały jej do zwiększenia rezerw ropy. W ocenie sądu apelacyjnego obowiązek taki wynikał z art. 9 ustawy z 30 maja 2014 r., który został poprawnie zinterpretowany przez sąd I instancji. Wspomniany przepis wprost reguluje konieczność dostosowania ilości zapasów, dając podmiotom zobowiązanym do ich utrzymania (przedsiębiorcom i handlowcom) 30-dniowy termin od momentu wejścia w życie ustawy, na odpowiednią regulację wysokości rezerw. Choć więc powódka nie mogła w styczniu 2014 r. wyliczyć wielkości zapasów na ten rok zgodnie z wymogami ustawy po jej nowelizacji, ustawa nowelizująca stworzyła odpowiedni bufor czasowy, umożliwiający dokonanie po dniu 22 lipca 2014 r. odpowiedniej korekty. Tym samym kontrola dokonana przez Agencję w listopadzie 2014 r., obejmująca okres od 1 stycznia 2014 r., słusznie odbywała się w oparciu o znowelizowane brzmienie przepisów, tj. przy założeniu, że powódka winna dostosować rezerwy do rozmiaru odpowiadającego nowym przepisom, również za okres poprzedzający wejście w życie ustawy nowelizującej. Na gruncie ustawy z 30 maja 2014 r., a w szczególności jej art. 9 i art. 19, nie sposób bowiem wywieźć wniosku forsowanego przez powódkę, jakoby za okres od 1 stycznia 2014 r. do 22 lipca 2014 r. powinna być rozliczana na zasadach sprzed nowelizacji, skoro ta wprost nałożyła na handlowców i przedsiębiorców obowiązek dostosowania rezerw do nowych zasad.

W ocenie sądu apelacyjnego podobnie odnieść się należy do zarzutu naruszenia art. 5 ust. 4 - 6 ustawy z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1190) poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że dla okresu od 1 stycznia 2014 r. do 21 lipca 2014 r. nie mógł mieć zastosowania art. 5 ust. 4-6 ustawy w brzmieniu sprzed nowelizacji oraz że „nie ma znaczenia to, czy powódka we wskazywanym okresie była producentem, czy handlowcem”. Sąd Okręgowy poprawnie ustalił, że na skutek nowelizacji ustawy rozróżnienie „handlowców i

producentów” straciło takie znaczenie, jakie przypisuje im skarżąca, gdyż art. 5 ust. 3b ustawy nowelizującej z 30 maja 2014 r. wprowadził jednolite wymagania w zakresie ustalenia wysokości zapasów obowiązkowych, zarówno dla przedsiębiorców posiadających status producenta, jak i handlowca, a także doprecyzował zasady i sposób ewentualnych odliczeń od wyjściowej ilości zapasów obowiązkowych ropy naftowej i paliwa, co zasadnie ustalił sąd okręgowy. Stąd, mając na uwadze art. 9 ustawy zmieniającej z 30 maja 2014 r., sąd I instancji zasadnie ustalił, że powódka miała obowiązek dostosowania się w terminie 30 dni do wszystkich zmian.

Wszystkie przedstawione przez powódkę zarzuty opierają się w istocie na błędnym założeniu, że do koniecznego poziomu zapasów ropy w roku 2014 można było po części stosować przepisy obowiązujące do 21 lipca 2014 r., a dopiero w pozostałej części roku – przepisy znowelizowane. Na tym założeniu opiera się również ostatni z zarzutów apelacji, dotyczący naruszenia przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 8 grudnia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykazu surowców oraz produktów naftowych objętych systemem zapasów interwencyjnych oraz wykazu paliw stanowiących podstawę do wyliczenia opłaty zapasowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1806). W tym zakresie powódka również nie ma racji, gdyż sąd I instancji prawidłowo stwierdził, że smar o kodzie „ (...)”, nie znajduje się w zestawieniu zwanym w § 2 pkt 1-2 oraz pkt 4-12 wspomnianego Rozporządzenia. Nadto, rozróżnienie statusu „producenta” i „handlowca” przestało mieć znaczenie, o czym już była wcześniej mowa i, z uwagi na brzmienie art. 9 ustawy zmieniającej z dnia 30 maja 2014 r., powódka powinna dostosować poziom rezerw do wymogów ustawy po nowelizacji.

W ocenie sądu apelacyjnego nie można więc w niniejszej sprawie postawić pozwanej zarzutu działania niezgodnie z prawem - w myśl art. 417 § 1 k.c. - gdyż (...) działała zgodnie z obowiązującym prawem, prawidłowo je interpretując. Dlatego apelacja powódki podlegała oddaleniu, o czym sąd apelacyjny orzekł na podstawie art. 385 k.p.c., zaś o kosztach postępowania apelacyjnego orzekł na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c.