



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 marca 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy w składzie:

Przewodniczący: SSA Magdalena Sajur - Kordula (spr.)

Sędziowie: SA Jolanta de Hej-Kaplińska  
SO del. Anna Szancllo

Protokolant: protokolant Agata Wawrzyńkiewicz

po rozpoznania w dniu 6 marca 2019 roku w Warszawie  
na rozprawie  
sprawy z powództwa

~~przeciwko Prezowski Urzędu Regulacji Energetyki~~  
o wymierzenie kary pieniężnej  
na skutek apelacji pozwanego  
od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i  
Konsumentów  
z dnia 22 maja 2018 r., sygn. akt XVII AmE 25/16

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego  
rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Sądowi Ochrony  
Konkurencji i Konsumentów, pozostawiając temu Sądowi  
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego



3 oryginalne wstępnie podpisy  
To zgodność z oryginałem: sekretarz sądowny  
LIANEŁY SEKRETARIAT SĄDOWY

Beata Kowalska

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) decyzją z dnia 31 grudnia 2015 r., znał

I. ....

(Przedsiębiorca, Spółka, powód) prowadziło w okresie od dnia 26 września 2014 r. do dnia 1 kwietnia 2015 r. działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi bez wymaganej dla tego typu działalności przez art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm. dalej Pe), koncesji.

II. z tytułu stwierdzonego naruszenia nałożył na Spółkę karę pieniężną w wysokości 148 203 zł.

Wyrokiem z dnia 22 maja 2018r. Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję w pkt 2 i nie obciążył pozwanego kosztami procesu.

Sąd I instancji oparł swe rozstrzygnięcie na podstawie następujących ustaleń i rozważań prawnych:

Decyzją z dnia 16 września 2004 r. Prezes URE udzielił N  
... działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą ... siedzibą w miejscowości ... koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 25 września 2004 r. do 25 września 2014 r.

Uchwałą wspólników z dnia 23 stycznia 2006 r. spółka cywilna została przekształcona w

została wpisana do rejestru przedsiębiorców KRS w dniu 2006 r.

W dniu 17 lutego 2015 r. Przedsiębiorca złożył do Prezesa URE wniosek o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi w związku z upływem terminu obowiązywania koncesji udzielonej decyzją z dnia 16 września 2004 r.

Decyzją z dnia 2 kwietnia 2015 r. Prezes URE udzielił Przedsiębiorcy koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 2 kwietnia 2015 r. do 2 kwietnia 2025 r.

Ze złożonych informacji wynika, że w 2014 r. Spółka osiągnęła przychód z działalności koncesjonowanej w wysokości 988 023 zł i osiągnęła zysk wynoszący 12 046, 03 zł. W dniu 6 listopada 2015 r. do Prezesa URE wpłynęło pismo powodów zawierające zeznania wspólników Spółki o wysokości osiągniętego w 2014 r. dochodu.

Sąd I instancji uznał, że okoliczność prowadzenia przez powoda w okresie od 26 września 2014 r. do 1 kwietnia 2015 r. działalności polegającej na obrocie paliwami ciekłymi bez posiadania wymaganej koncesji jest bezsporna. Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12a Pe w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji, kto będąc osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą, bez wymaganej koncesji, podlega karze pieniężnej. Powołany przepis został wprowadzony do Prawa energetycznego na mocy 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 z 2014 r., poz. 900) i wszedł w życie w dniu 22 lipca 2014 r. Jednocześnie w art. 56 ust.

2d Pe wprowadzony został pkt 3, zgodnie z którym wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadku, o którym mowa w art. 56 ust.1 pkt 12a Pe wynosi od 200 000 zł do 1 000 000 zł. Wskazane przepisy konstytuowały delikt administracyjny w postaci prowadzenia określonej w nich koncesjonowanej działalności gospodarczej bez posiadania koncesji i związanej z nim sankcję karno-administracyjną. Ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz.1165), przepisy art. 56 ust. 1 pkt 12a Pe oraz art. 56 ust. 2d pkt 3 Pe zostały uchylone. Wprowadzona ustawą z 22 lipca 2016 r. nowelizacja weszła w życie z dniem 2 września 2016 r. Ustawodawca uchylił przepisy dotyczące deliktu administracyjnego, sankcjonujące naruszenie prawa w postaci prowadzenia bez koncesji działalności gospodarczej wymienionej w art. 56 ust.1 pkt 12a Pe i wprowadził do ustawy Prawo energetyczne z tytułu tego rodzaju naruszenia prawa sankcję o charakterze karnym. Jak wskazano w doktrynie, sankcje administracyjne stanowią nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracyjny (...) niekorzystne skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych (zob. M. Wincenciak, Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania, Warszawa 2008, s. 73). Sąd I instancji wskazał, że kary pieniężne wymierzone na podstawie przepisów Prawa energetycznego zaliczamy do sankcji administracyjnych. Przepisy zawarte w rozdziale 7 Pe (zwłaszcza art. 56 Pe) zawierają zarówno podstawy szczególne określające penalizowane naruszenie jak i zasady oraz podstawy wymiaru kary, które np. wprowadzają wzory pozwalające na wyliczenie poziomu kary lub wprost określają stawkę poziomu kary, np. art. 56 ust. 2g Pe (tak Z. Muras, M. Swora w Prawo energetyczne, komentarz Wolters Kluwer, wydanie 2, Warszawa 2016, t. II s. 864-865). Jednak kary pieniężne wymierzone przez organy regulacji nie są sankcjami karnymi (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27.10.2015 r., III SK 10/15, niepublikowane). Zachowania naruszające obowiązki normatywne uregulowane

w Pe kwalifikowane są jako delikty administracyjne. Delikty te polegają na naruszeniu obowiązujących przepisów prawa (M. Wincenciak, *Sankcje*., s.93), przejawiającym się w naruszeniu obowiązku administracyjnego wynikającego wprost z ustawy lub indywidualnego aktu administracyjnego. Delikty administracyjne zagrożone są sankcją administracyjną (zob. M. Wincenciak, *Sankcje*., s.93). Środki sankcjonujące naruszenie obowiązków administracyjnoprawnych stosowane są przez organy administracji publicznej.

Sąd wskazał, że obowiązujące w dacie wydania zażarzonej decyzji przepisy karno-administracyjne, określające naruszenie, którego dopuścił się powód jako delikt administracyjny, oraz przepisy określające sankcję administracyjną za tego rodzaju naruszenie, zostały uchylone przed wydaniem wyroku w nin. sprawie. W obowiązującym w dacie wydania wyroku stanie prawnym ustawodawca nie przewidział z tytułu wskazanego naruszenia żadnej innej sankcji administracyjnej. Naruszenie, którego dopuścił się Przedsiębiorca, jest obecnie spenalizowane jako przestępstwo zagrożone sankcją o charakterze karnym, a nie administracyjnym. Na skutek uchylenia przepisów dotyczących deliktu administracyjnego i sankcji administracyjnej z tytułu naruszenia nie istnieje obecnie sankcja administracyjna, możliwa do zastosowania przez Prezesa URE wobec powoda po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego. Zdaniem Sądu w realiach rozpoznawanej sprawy brak sankcji administracyjnej stwarza względniejszy dla powoda stan prawny. Obecnie obowiązujących przepisów karnych nie można wobec powoda zastosować, ponieważ w okresie naruszenia działanie powoda nie było zagrożone sankcją karną. Natomiast przepisy obowiązujące w dacie naruszenia ustawodawca uchylił, nie wprowadzając jednocześnie do ustawy przepisów intertemporalnych. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r. (III SZP 2/09), do kary pieniężnej zastosowanie mają przepisy ustawy nowej, jeżeli są względniejsze dla sprawcy. Mimo, iż do oceny wypełnienia przez przedsiębiorstwo obowiązku stosować należy przepisy w brzmieniu sprzed

zmiany ustawy, jednak nakładanie na to przedsiębiorstwo kar pieniężnych za niewykonanie obowiązku powinno odbywać się na podstawie przepisów w brzmieniu, które jest korzystniejsze dla przedsiębiorstwa energetycznego. Taka metoda pozwala na przyjęcie rozstrzygnięcia opartego na przepisach prawa w brzmieniu względniejszym dla przedsiębiorstwa. Zdaniem SOKiK w realiach nin. sprawy przepisy Prawa energetycznego w obecnym brzmieniu są względniejsze dla powoda, bowiem nie przewidują już z tytułu stwierdzonego naruszenia sankcji administracyjnej.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy uznając, iż w sprawie zachodzą przesłanki do uchylecia zaskarżonej decyzji w zakresie nałożenia na powoda kary pieniężnej, orzekł jak w sentencji – art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c.

Z uwagi na fakt, że powód dopuścił się naruszenia ciążącego na nim obowiązku ustawowego, Sąd mimo treści pkt I wyroku nie obciążył pozwanego kosztami postępowania sądowego poniesionymi przez stronę przeciwną – art. 102 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając go w zakresie pkt I. Wyrokowi zarzucił naruszenie:

1) przepisów prawa procesowego, a mianowicie art. 316 § 1 w zw. z art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c. - poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji błędne przyjęcie, do oceny prawidłowości zaskarżonej decyzji, stanu rzeczy istniejącego w dacie wyrokowania oraz stwierdzenie, że przepisy ustawy - Prawo energetyczne na dzień wydania zaskarżonego wyroku są względniejsze dla powoda, bowiem nie przewidują z tytułu stwierdzonego naruszenia sankcji administracyjnej, podczas gdy, w świetle orzecznictwa sądowego, w sprawach z zakresu regulacji przepis art. 316 § 1 k.p.c. powinien być stosowany z uwzględnieniem specyfiki tych spraw, co oznacza, że w sprawie niniejszej, tj. z zakresu regulacji energetyki, Sąd powinien dokonać oceny prawidłowości zaskarżonej decyzji Prezesa URE według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie jej wydania,

2) naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 56 ust. 1 pkt 12a w zw. z art. 56 ust. 2d pkt 3 ustawy - Prawo energetyczne, tj. przepisów w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji oraz w okresie dokonanego przez powoda naruszenia - poprzez ich niezastosowanie, podczas gdy z ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych (niekwestionowanych przez powoda) wynika, że powód od 26 września 2014 r. do 1 kwietnia 2015 r. prowadził działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi bez posiadania wymaganej przepisami prawa koncesji zgodnie z 32 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo energetyczne.

W oparciu o powyższe zarzuty wniósł o zmianę wyroku w zaskarżonym zakresie przez oddalenie odwołania powoda ewentualnie uchylenie wyroku w zaskarżonym zakresie i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu w Warszawie - Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

#### **Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja pozwanego okazała się uzasadniona, o ile prowadziła do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania.

W ocenie Sądu Apelacyjnego potwierdził się zarzut skarżącego dotyczący naruszenia art. 316 § 1 k.p.c. Z przepisu tego wynika, że po zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy (...). Wynika stąd, że przy wydawaniu wyroku sąd może, z uwzględnieniem wyjątku przewidzianego w art. 224 § 2 k.p.c. uwzględniać tylko to, co w chwili zamknięcia rozprawy stanowiło element stanu faktycznego i

prawnego. Sąd stosuje prawo materialne obowiązujące w chwili zamknięcia rozprawy, chyba że przepisy przejściowe (intertemporalne) nakazują stosowanie innych przepisów.

Należy mieć również na względzie okoliczność, że generalnie w sprawach z zakresu regulacji (jak również w sprawach antymonopolowych) nie obowiązuje zasada wyartykułowana w art. 316 § 1 k.p.c. dotycząca orzekania według stanu rzeczy z chwili zamknięcia rozprawy, lecz oceny prawidłowości i legalności decyzji dokonuje się według stanu rzeczy z chwili jej wydania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 marca 2014r., III SK 35/13, wyrok SN z dnia 5 marca 2015r., III SK 8/14). Nie można jednak wykluczyć wyjątków od tej zasady, w szczególności sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku konieczności uwzględnienia zasad prawa karnego. Przykładowo zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r. (III SZP 2/09), do kary pieniężnej zastosowanie mają przepisy ustawy nowej, jeżeli są względniejsze dla sprawcy.

W sprawie niniejszej bezsporne jest, że powód prowadził działalność bez wymaganej koncesji (niezgodnie z art. 31 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. - Prawo energetyczne, Dz.U. z 2012r. poz. 1059 z późn. zm., dalej jako: Pe) w okresie od dnia 26 września 2014r. do 1 kwietnia 2015r. Za powyższe działanie została na niego nałożona kara pieniężna w wysokości 148 203 zł.

W dacie wydania zaskarżonej decyzji obowiązywał przepis art. 56 ust. 1 pkt 12a Pt w następującym brzmieniu:  *kto będąc osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu paliwami ciekłymi z zagranicą, bez wymaganej koncesji, podlega karze pieniężnej.* Przepis ten został wprowadzony do ustawy Pe na mocy 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 z 2014 r.,



poz. 900) i obowiązywał od dnia 22 lipca 2014 r. Jednocześnie wprowadzono art. 56 ust. 2d pkt 3 Pe, zgodnie z którym wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 12a Pe wynosi od 200 000 zł do 1 000 000 zł. Z powyższych przepisów wynika więc, że za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji przewidziano sankcję administracyjno - prawną. Sankcje tego rodzaju powazecznie w doktrynie i orzecznictwie nie są uważane za sankcje karne (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27.10.2015 r., III SK 10/15, niepublikowane).

Następnie art. 1 pkt 24 a) ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016r. poz. 1165) m.in. uchylił wskazany art. 56 ust. 1 pkt 12a Pe, za naruszenie którego została wymierzona powodowi kara. Ustawa z 22 lipca 2016 r. stanowi jednak w art. 1 pkt 25 również, że do Prawa energetycznego po art. 57f dodaje się art. 57g w brzmieniu: „Art. 57g ust. 1. Kto prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, magazynowania lub przeladunku, przesyłania lub dystrybucji, obrotu paliwami ciekłymi, w tym obrotu tymi paliwami z zagranicą, bez wymaganej koncesji, podlega grzywnie do 5.000.000 zł albo karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5.” Ustawodawca dokonał zmiany postaci represyjnej reakcji publicznej na czyny o charakterystyce odpowiadającej zachowaniu powoda, za które wymierzona została mu kara. Przepis art. 57g ust. 1 Pe obowiązywał w dacie wyrokowania przez Sąd I instancji.

Sąd I instancji uchylając zaskarżoną decyzję uznał, że brak sankcji administracyjnej stwarza względniejszy dla powoda stan prawny, zaś obecnie obowiązujących przepisów karnych nie można zastosować wobec powoda, ponieważ w okresie naruszenia nie było przewidzianego takiego zagrożenia.

Wniosek o względniejszym stanie prawnym jest przedwczesny i nie poprzedzony analizą, która sankcja jest w istocie łagodniejsza oraz, czy ustawodawca zakwestionował ratio legis istnienia obowiązku naruszonego przez

powoda. W konsekwencji Sąd I instancji nie rozpoznał istoty sprawy, stąd konieczne stało się uchylene zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania na podstawie art. 386 § 4 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 2 k.p.c.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd I instancji oceni:

- jaki był cel ustawodawcy przy zmianie przepisów dotyczących karania za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji,
- który przepis jest względniejszy dla sprawcy,
- który przepis winien mieć zastosowanie w niniejszej sprawie, przy uwzględnieniu wskazanych na wstępie zasad obowiązujących w sprawach regulacyjnych (t.j. ocena prawidłowości i legalności decyzji dokonywana według stanu rzeczy z chwili jej wydania, stosowanie ustawy nowej, jeżeli jej przepisy są względniejsze dla sprawcy).

Jeżeli Sąd I instancji dojdzie do wniosku, że zastosowanie znajdzie przepis art. 56 ust. 1 pkt 12a Pt (przewidujący sankcję administracyjno- prawną), oceni w dalszej kolejności zasadność zarzutów powoda dotyczących wysokości kary pieniężnej nałożonej na powoda w granicach określonych w art. 56 ust. 2d pkt 3 Pe, w szczególności oceni, czy kara w wysokości 148 203 zł uwzględnia możliwości finansowe powoda i nie zagraża mu upadłością.



Na oryginale z... podpis  
Za zgod...  
STARSZY... SĄDOWY

B... ..