

Wyrok z dnia 5 listopada 2008 r.

III SK 7/08

Przedsiębiorca posiadający koncesję na wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu paliw ciekłych nie ma obowiązku uzyskania dodatkowej koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu nowego paliwa ciekłego w postaci biopaliwa.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 listopada 2008 r. sprawy z powództwa Rafinerii T. SA w T. przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki o nałożenie kary pieniężnej, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 15 listopada 2007 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, dalej jako „pozwany” lub „Prezes URE” decyzją z dnia 8 września 2006 r. stwierdził, że Rafineria T. SA w T. (powódka) naruszyła warunki udzielonej jej koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych w pkt 2.2.5 i 2.2.6, w ten sposób, że w 2006 r. wprowadziła do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej paliwo ciekłe niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 października 2005 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz.U. Nr 216, poz. 1825 ze zm., zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych”) i nałożył na powódkę karę pieniężną w wysokości 1.000.000, 00 zł.

Sąd Okręgowy w Warszawie-Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej jako „Sąd pierwszej instancji”, wyrokiem z dnia 2 kwietnia 2007 r. [...] zmienił zaskar-

żoną odwołaniem powódki powyższą decyzję pozwanego w ten sposób, że umorzył postępowanie administracyjne. Sąd pierwszej instancji ustalił między innymi, że powódka prowadzi działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu paliw ciekłych na podstawie koncesji z dnia 28 listopada 1998 r. Zgodnie z postanowieniami pkt 2.2.5 i 2.2.6 koncesji, powódka była zobowiązana do przeprowadzania kontroli jakości wytwarzanych paliw celem sprawdzenia dotrzymywania parametrów jakościowych tych paliw, wynikających z zawartych umów lub norm określonych w obowiązujących przepisach oraz zobowiązana jest do sporządzania i każdorazowego wydania odbiorcy świadectwa wytworzonego paliwa, w szczególności określającego jego parametry fizyko-chemiczne i potwierdzającego zgodność parametrów jakości tego paliwa z parametrami wynikającymi z zawartych umów lub z norm określonych w obowiązujących przepisach. Niesporne jest, że powódka produkowała w okresie od dnia 14 stycznia 2005 r. biopaliwo olej napędowy bio (B,D,F) z dodatkiem 20% biokomponentów. W ocenie Sądu pierwszej instancji brak jest dowodów na okoliczność, że powódka nie przeprowadziła badań wyprodukowanego paliwa w celu sprawdzenia parametrów jakościowych wynikających z umów lub obowiązujących norm, jak również niewydawania przez powódkę odbiorcy paliwa stosownego świadectwa. Sąd pierwszej instancji uznał za zasadny zarzut odwołania, że pozwany wadliwie przyjął, iż z warunków koncesji przewidzianych w pkt 2.2.5 i 2.2.6 wynika obowiązek spełnienia przez produkt on bio 10 wymagań określonych rozporządzeniem w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych. Żaden z przepisów tego rozporządzenia nie zakazuje wytwarzania paliw o określonych parametrach, a jedynie statuuje obowiązek bieżącej kontroli ich jakości i wydawania stosownych certyfikatów. Powyższe warunki koncesji odnoszą się jedynie do zakresu badań a nie uzyskiwanych wyników, a ponadto zarówno badanie, jak i świadectwo musi odnosić się do parametrów określonych przepisami jak i umowami. Tych warunków nie należy - zdaniem Sądu pierwszej instancji - rozszerzać i stosować ich do biopaliw, ponieważ rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych dotyczyło jedynie paliw ciekłych, nie dotyczyło zaś biopaliw. Ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz.U. Nr 34, poz. 293 ze zm., zwana dalej „ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych”) rozróżnia paliwa ciekłe i biopaliwa. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 września 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych (Dz.U. Nr 166, poz. 11182) weszło w życie z dniem 3 października

2006 r., a zatem po wydaniu zaskarżonej decyzji pozwanego. Żaden z przepisów ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych nie zawiera zakazu produkcji paliw i biopaliw ciekłych, jeżeli nie spełniają wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 4 ust. 2 lub 5 ust. 3 tej ustawy. Ustawa dopuszcza możliwość wytwarzania paliwa lub biopaliwa niespełniającego norm jakościowych określonych w przepisach oraz gromadzenia ich w innych miejscach niż stacje zakładowe, w tym także handlu detalicznego i hurtowego, poza terytorium Polski. Nałożenie zatem na powódkę kary nastąpiło z naruszeniem art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego. Sąd pierwszej instancji zważył, że koncesjonowanie określonej działalności nie narusza zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej i oznacza obowiązek podmiotu, któremu udzielono koncesji, zgodnego z nią działania. Uprawnienie do kontroli działania podmiotu na podstawie koncesji może się dokonywać jedynie w oparciu o warunki koncesji wykładane w sposób ścisły. Podobnie jest z prowadzeniem działalności na podstawie koncesji. Rozszerzenie działalności może mieć miejsce jedynie przez zmianę warunków koncesji.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 15 listopada 2007 r. oddalił apelację pozwanego od powyższego wyroku Sądu pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny ustalił, że powódce udzielona została koncesja w dniu 28 listopada 1998 r., której przedmiotem jest prowadzenie na własny rachunek działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu paliw ciekłych: benzyn silnikowych innych niż lotnicze, olejów napędowych, olejów opałowych w procesie przeróbki ropy naftowej lub procesie komponowania paliw na bazie zakupionych półproduktów. Działalność koncesjonowana ma być prowadzona na zasadach określonych w Prawie energetycznym i przepisach wykonawczych. W ocenie Sądu Apelacyjnego powódce udzielono koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu określonego gatunku i rodzaju paliw ciekłych, w określonych warunkach (z ropy naftowej) lub z określonych produktów (komponowanie paliw na bazie zakupionych półproduktów). Zgodnie z art. 32 Prawa energetycznego działalność gospodarcza polegająca na wytwarzaniu, magazynowaniu, przesyłaniu i dystrybucji, obrocie paliwami i energią wymaga koncesji. Ustawodawca wprawdzie wskazał ustawową definicję wytwarzania, magazynowania, przesyłania i dystrybucji, obrotu paliwami i energią, jednakże nie zdefiniował pojęć wytwarzania i magazynowania paliw i energii, chociaż działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu i magazynowaniu poddał kon-

cesjonowaniu. W ocenie Sądu Apelacyjnego, powódce udzielono koncesji na wytwarzanie, które obejmuje także sprzedaż paliw ciekłych. Prawo energetyczne nie definiuje paliwa ciekłego. Czyni to ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw ciekłych (Dz.U. Nr 17, poz. 154, zwana dalej „ustawą o systemie monitorowania i kontroli paliw ciekłych”), która w art. 3 przez paliwa ciekłe rozumie benzyny silnikowe stosowane w określonych przepisem pojazdach i olej napędowy stosowany również w określonych pojazdach samochodowych. W roku 2004 nastąpiło - na podstawie ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr 199, poz. 1934 ze zm., zwana dalej „ustawą o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych”) - rozszerzenie pojęcia paliwa ciekłe na paliwa ciekłe rozumiane jak wyżej i biopaliwa, o których mowa w tej ustawie. Ustawa o biokomponentach stosowanych w paliwach, o ciekłych i biopaliwach ciekłych ostatecznie przyjęła podział na paliwa ciekłe (art. 2 pkt 7 lit. a i b) i biopaliwa (art. 2 pkt 8 lit a, b, i c).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, powódka uzyskała w 1998 r. koncesję jedynie na wytwarzanie paliw ciekłych, lecz przed wejściem w życie przepisów odróżniających paliwa ciekłe od biopaliw. Sąd Apelacyjny zważył, że koncesjonowaniu podlega tylko taka działalność, która została określona w ustawie i dla prowadzenia której ustawodawca wymaga jej uzyskania. Zatem koncesja na prowadzenie jednej działalności nie może być w drodze wykładni rozszerzona. Z art. 16 ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych wynika, że ustawodawca uzależnił wytwarzanie i obrót paliwami ciekłymi i biopaliwami od posiadanej koncesji. Z art. 28 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych wynika, że podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi lub biopaliwami, która na podstawie przepisów dotychczasowych nie wymagała uzyskania koncesji, mogą ją wykonywać na dotychczasowych zasadach do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, pod warunkiem złożenia wniosku o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi lub biopaliwami ciekłymi najpóźniej w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że wytwarzanie i obrót biopaliwami jest działalnością objętą koncesją, a konieczność jej uzyskania rozpoczyna się z datą wejścia w życie przytoczonych wyżej przepisów ustaw. Ponadto, udzielona w 1998 r. koncesja nie obejmowała uprawnień do wy-

tworzenia i wprowadzania do obrotu biopaliw. Wejście bowiem w życie wskazanych wyżej przepisów ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych oraz ustawy o systemie monitorowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych z 2004 r. nie pociągało za sobą rozszerzenia udzielonych już koncesji, a przeciwnie wymagało ich uzyskania. Z materiału dowodowego wynika - zdaniem Sądu Apelacyjnego, że powódka wytwarzała biopaliwo w rozumieniu ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych. Na wytwarzanie biopaliwa powódka nie ma koncesji, nie uzyskała jej bowiem zgodnie z przepisem art. 28 ustawy o systemie monitorowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, ani też na podstawie art. 16 ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych w związku z art. 32 Prawa energetycznego. Materiał dowodowy nie daje podstawy do przyjęcia, że powódka zlekceważyła obowiązki wynikające z koncesji. Okoliczność natomiast, że powódka wytwarzała biopaliwo bez koncesji nie daje jednak Prezesowi URE podstaw do wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego.

Pozwany zaskarżył w całości powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargą kasacyjną, w której zarzucił naruszenie: 1. art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego w związku z art. 16 ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych oraz art. 28 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, poprzez błędne przyjęcie, że ustawodawca uzależnił wytwarzanie i obrót paliwami od uzyskania koncesji przez powódkę, a skoro nie posiada ona koncesji na wytwarzanie biopaliw, to Prezes URE nie ma podstaw do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12; 2. art. 233 § 1 k.p.c., poprzez błędne przyjęcie, że w świetle zebranego materiału dowodowego powódka wytwarzała biopaliwo bez koncesji.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy. W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że powódka uzyskała koncesję na podstawie art. 32 ust. 1 Prawa energetycznego, który w dniu udzielenia koncesji miał następujące brzmienie: „uzyskania koncesji wymaga prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie: 1) wytwarzania paliw i energii z wyłączeniem: wytwarzania paliw stałych, wytwarzania energii elektrycznej w źródłach o mocy poniżej 1 MW, wytwarzania paliw gazowych z gazu płyn-

nego, wytwarzania ciepła w źródłach o mocy poniżej 1 MW, 2) magazynowania paliw gazowych i ciekłych z wyłączeniem: lokalnego magazynowania gazu płynnego w instalacjach o przepustowości poniżej 1 MJ/s oraz magazynowania paliw ciekłych w obrocie detalicznym, 3) przesyłania i dystrybucji paliw i energii z wyłączeniem: przesyłania i dystrybucji paliw gazowych w sieci o przepustowości poniżej 1 MJ/s oraz dystrybucji ciepła z węzłów grupowych za pomocą instalacji odbiorczych, 4) obrotu paliwami i energią z wyłączeniem: obrotu paliwami stałymi, obrotu energią elektryczną za pomocą instalacji o napięciu poniżej 1 kV, będącą własnością odbiorcy, obrotu paliwami gazowymi, jeżeli roczna wartość obrotu nie przekracza równowartości 25.000 ECU, obrotu detalicznego paliwami ciekłymi.”

Sąd Apelacyjny ustalił, że powódce udzielona została koncesja w dniu 28 listopada 1998 r., której przedmiotem jest prowadzenie na własny rachunek działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu paliw ciekłych: benzyn silnikowych innych niż lotnicze, olejów napędowych, olejów opałowych w procesie przeróbki ropy naftowej lub procesie komponowania paliw na bazie zakupionych półproduktów. Działalność koncesjonowana ma być prowadzona na zasadach określonych w Prawie energetycznym i przepisach wykonawczych. W ocenie Sądu Apelacyjnego powódce udzielono koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu określonego gatunku i rodzaju paliw ciekłych, w określonych warunkach (z ropy naftowej) lub z określonych produktów (komponowanie paliw na bazie zakupionych półproduktów). Niesporne jest, że powódka produkowała w okresie od dnia 14 stycznia 2005 r. biopaliwo olej napędowy bio (B,D,F) z dodatkiem 20% biokomponentów.

W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy powódka naruszyła warunki koncesji wprowadzając w 2006 r. do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej paliwo ciekłe niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych. Konieczne jest zatem ustalenie, czy wytwarzane i wprowadzane do obrotu przez powódkę biopaliwo powinno spełniać wymagania jakościowe określone w powyższym rozporządzeniu. Prawo energetyczne, na podstawie którego powódka uzyskała koncesję w 1998 r. nie znało i nie zna pojęcia „biopaliwo” lub „biopaliwo ciekłe”. Posługuje się natomiast pojęciem „paliwo ciekłe.” Ustawa o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych odróżnia paliwa ciekłe od biopaliw ciekłych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 paliwa ciekłe to benzyny silnikowe i oleje napędowe zawierające

do 5% bioetanolu oraz benzyny silnikowe zawierające do 15% eterów. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 biopaliwa ciekłe to benzyny i oleje, w których domieszki bioetanolu lub eterów przekraczają wartości, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 (art. 3 ust. 1 pkt 4), biopaliwa ciekłe: a) benzyny silnikowe zawierające w swoim składzie powyżej 5 % bioetanolu oraz powyżej 15 % eterów, b) olej napędowy zawierający powyżej 5 % estrów. Z powyższego wynika, jak trafnie przyjął Sąd Apelacyjny, że paliwa i biopaliwa są dwoma odrębnymi rodzajami „paliw” ciekłych, zaś jedynym kryterium odróżniającym jeden rodzaj od drugiego jest poziom „domieszki” biokomponentów. Zgodzić się należy z Sądem Apelacyjnym, że na podstawie ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, nastąpiło rozszerzenie pojęcia paliwa ciekłe na paliwa ciekłe rozumiane jak wyżej i biopaliwa, o których mowa w tej ustawie. Ustawa o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych ostatecznie przyjęła podział na paliwa ciekłe (art. 2 pkt 7 lit a i b) i biopaliwa ciekłe (art. 2 pkt 8 lit a, b, i c). Można zatem przyjąć, że paliwa ciekłe dzielą się na zwykłe paliwa i biopaliwa.

Koncesja udzielona powódce dotyczy działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu i obrocie paliwami ciekłymi. Ponieważ zarówno paliwa ciekłe jak i biopaliwa ciekłe należą do kategorii paliw ciekłych w rozumieniu Prawa energetycznego, więc należy przyjąć, że koncesja upoważnia powódkę do wytwarzania i wprowadzania do obrotu zarówno paliw ciekłych w rozumieniu art. 3 ust. 1 i pkt 3 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, jak i biopaliw ciekłych w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. To stanowisko ma potwierdzenie w ustawowej definicji producenta zawartej w art. 2 pkt 12 ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, zgodnie z którym jest to przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej posiadający koncesję na wytwarzanie lub obrót paliwami ciekłymi wydaną na podstawie przepisów Prawa energetycznego, zajmujący się produkcją, importem lub komponowaniem i wprowadzaniem do obrotu paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych. Z ustawowej definicji przedsiębiorcy wynika jasno, że koncesja udzielona na podstawie Prawa energetycznego opiewa na „wytwarzanie lub obrót paliwami ciekłymi” i upoważnia do produkcji, importu lub komponowania i wprowadzania do obrotu paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych. Ponadto, Minister Rolnictwa w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 33/03 stwierdził, że paliwa ciekłe zawierające biokomponenty nie są nowym rodzajem paliw, a ich doda-

wanie od wielu lat jest zgodne z prawem, zarówno w Polsce jak i na świecie. Normy jakościowe paliw (w tym dopuszczalna zawartość bioetanolu) określone są w normach PN-EN 228 i PN-EN 590, a paliwa spełniające wymagania jakościowe są bezpieczne dla wszystkich typów oraz roczników pojazdów poruszających się po polskich i europejskich drogach.

Do powódki nie ma zastosowania przepis art. 28 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, który stanowił, że podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi lub biopaliwami ciekłymi, która na podstawie dotychczasowych przepisów nie wymagała uzyskania koncesji, mogą ją wykonywać na dotychczasowych zasadach do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, pod warunkiem złożenia wniosku o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi lub biopaliwami ciekłymi najpóźniej w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Powódka bowiem wytwarzała i wprowadzała do obrotu paliwo ciekłe wymagające koncesji i posiadała na taką działalność koncesję (od 14 stycznia 2005 r.) obejmującą także wytwarzane i wprowadzane do obrotu biopaliwa ciekłe.

Powódka nie była też obowiązana, z mocy art. 16 ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, do uzyskania osobnej koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu i obrocie biopaliwami ciekłymi. Powódka posiadała bowiem koncesję na wytwarzanie i obrót paliwami ciekłymi, którą uzyskała na zasadach określonych w przepisach Prawa energetycznego, a która obejmuje również biopaliwa ciekłe. Przepis art. 16 tej ustawy nie dotyczy przedsiębiorstw, które posiadają koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych i obrót tymi paliwami

Obowiązek uzyskania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju stanowi, wbrew temu co twierdzi Sąd pierwszej instancji, ograniczenie konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej (wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., SK 15/02). W związku z tym przepisy Prawa energetycznego określające warunki uzyskania koncesji na wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu paliw ciekłych powinny być wykładane ściśle. Prawo energetyczne nie nakłada na przedsiębiorcę posiadającego koncesję na wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu paliw ciekłych obowiązku uzyskania dodatkowej koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu nowego paliwa ciekłego w postaci biopaliwa, a - jak wskazano wyżej - powódka posiadała koncesję

na wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu paliw ciekłych, która obejmowała także biopaliwa. Przyjęcie, że powódka mimo posiadania takiej koncesji byłaby obowiązana do uzyskania dodatkowej koncesji dotyczącej biopaliw, stanowiłoby niedopuszczalne ograniczenie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej. Uzyskania takiej koncesji nie przewidują także przepisy innych ustaw, w tym art. 28 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych i art. 16 ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych. Nie można zatem takiego obowiązku konstruować jedynie na podstawie wykładni, gdy obowiązkowi takiego nie przewidują wyraźne przepisy prawa. Należy ponadto wskazać, że ograniczanie wolności działalności gospodarczej poprzez ustanawianie w drodze wykładni obowiązku uzyskania przez podmiot gospodarczy posiadający koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych i obrót tymi paliwami dodatkowej koncesji na wytwarzanie biopaliw ciekłych i obrót tymi paliwami, musiałoby być usprawiedliwione istnieniem ważnego interesu publicznego, legitymizującego te ograniczenia. Tymczasem istnienie takiego kwalifikowanego interesu publicznego usprawiedliwiającego nałożenie na podmiot gospodarczy obowiązku uzyskania dodatkowej koncesji na wytwarzanie i obrót biopaliwami ciekłymi jest w najwyższym stopniu wątpliwe. Nie chodzi tu w szczególności o ważny interes bezpieczeństwa i porządku publicznego czy ochronę życia lub zdrowia ludzi.

Wymaganie uzyskania osobnej koncesji na wytwarzanie i obrót biopaliwami ciekłymi przez przedsiębiorcę, który ma koncesję na wytwarzanie i obrót paliwami ciekłymi, stoi w sprzeczności z zasadą efektywności prawa wspólnotowego, która wymaga nie tylko ustanowienia przepisów należycie implementujących dyrektywę 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz.Urz. UE L 123 z 17 maja 2003 r., s. 42; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 31, str. 188), lecz także faktycznego jej urzeczywistnienia w polskim porządku prawnym. Nie ma wątpliwości, że niemające oparcia w prawie polskim wymaganie uzyskania osobnej koncesji na obrót biopaliwami ciekłymi niewątpliwie stanowi niedopuszczalne utrudnienie w prowadzeniu działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu lub obrocie biopaliwami ciekłymi, a tym samym stanowi przeszkodę w osiągnięciu rezultatu przewidzianego w dyrektywie. „Zasadniczy cel dyrektywy wynika już z samego jej tytułu, zawierającego zwrot „w sprawie wspierania użycia” biopaliw. Poza wątpliwością pozostaje, że w warstwie językowej mamy w dyrektywie do

czynienia z promowaniem użycia biopaliw w transporcie. Dyrektywa zawiera w preambule konstatację, że „większe użycie biopaliw” w transporcie (bez wykluczenia innych paliw alternatywnych - samochodowego propanu /LPG/ i gazu ziemnego /CNG/), „jest jednym z narzędzi” zmniejszenia przez Wspólnotę jej zależności od importowanej energii i może wpłynąć na rynek paliw oraz bezpieczeństwo dostaw energii „na bliską i dalszą przyszłość” (pkt 7). Europejski prawodawca, zdając sobie sprawę, że „paliwa alternatywne będą mogły dokonać penetracji rynku tylko jeśli będą szeroko dostępne i konkurencyjne” (pkt 18), wyraźnie zaznaczył, iż optymalna metoda zwiększenia „udziału biopaliw na rynkach krajowych zależy od dostępności zasobów i materiałów surowych, od polityki krajowej i polityki Wspólnoty promującej biopaliwa i od uzgodnień podatkowych, oraz od odpowiedniego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron”. Podkreślił jednak, że „polityka poszczególnych krajów promująca użycie biopaliw nie powinna prowadzić do ograniczenia swobodnego przepływu paliw”, spełniających zharmonizowane normy ekologiczne zawarte w przepisach Wspólnoty (pkt 20 i 21). W myśl art. 3 ust. 1 lit. a wskazanej dyrektywy Państwa Członkowskie - ustanawiając narodowe cele wskaźnikowe - powinny dopilnować, by minimalna proporcja biopaliw znalazła się na ich rynkach. Wartość odniesienia dla tych celów, naliczona na podstawie zawartości energii benzyny i oleju napędowego wprowadzanych na ich rynki przed 31 grudnia 2005 r. winna wynosić 2%, a do 31 grudnia 2010 r. - 5,75% (art. 3 ust. 1 lit. b). Ponadto państwa członkowskie powinny monitorować efekt użycia biopaliw „w więcej niż pięcioprocentowych mieszankach oleju napędowego w pojazdach nieprzystosowanych” oraz „zapewniają, by opinia publiczna została poinformowana co do dostępności biopaliw i innych paliw odnawialnych. Dla procentowego udziału biopaliw w mieszankach w pochodnych olejów mineralnych przekraczającego 5% estru metylowego kwasów tłuszczowych lub 5% bioetanolu zostają nałożone specjalne oznaczenia w punktach sprzedaży” (art. 3 ust. 3 i 5) (por. uzasadnienie wyroku TK).

Należy w związku z tym wskazać, że przepisy powyższej dyrektywy zostały w pełni wdrożone do polskiego porządku prawnego dopiero ustawą z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i paliwach ciekłych (Dz.U. Nr 169, poz. 1199 z dniem 1 stycznia 2007 r. Tymczasem zgodnie z art. 7 tej dyrektywy „Państwa Członkowskie wprowadzają w życie, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2004 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy, i niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję.” Nawet gdyby przyjąć, że częściowe wdro-

żenie tej dyrektywy nastąpiło ustawą o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, to jednakże jest niewątpliwe, że w spornym okresie od 1 stycznia 2006 r. do dnia wydania zaskarżonej decyzji, tj. do dnia 8 września 2006 r., minister właściwy do spraw gospodarki nie określił, w drodze rozporządzenia, wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych, biorąc pod uwagę stan wiedzy technicznej w tym zakresie wynikający z badań tych paliw, a także doświadczeń w stosowaniu biopaliw ciekłych, a zatem nie zrealizował konstytucyjnego obowiązku wykonania upoważnienia ustawowego z art. 4 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych. Rozporządzenie takie zostało wydane dopiero 8 września 2006 r., i weszło w życie z dniem 3 października 2006 r., a zatem po upływie dwóch i pół lat od wejścia w życie wspomnianej ustawy. Oznacza to, że po pierwsze - niewykonanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki obowiązku wynikającego z kompetencji do wydania rozporządzenia zapewniającego prawidłowe wykonanie ustawy narusza konstytucyjne zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego, a tym samym może stanowić delikt konstytucyjny (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 stycznia 1999 r., III RN 108/98; OSNAPiUS 1999 nr 20 poz. 639), po drugie - niewykonanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki obowiązku wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, stanowiło przeszkodę w realizacji celu określonego w dyrektywie 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych.

Z tego względu nie można zgodzić się z poglądem, że w okresie od dnia 1 stycznia 2006 r. do dnia wydania zaskarżonej decyzji powódka nie mogła wytwarzać i wprowadzać do obrotu biopaliw ciekłych, ponieważ nie obowiązywało w tym okresie rozporządzenie w sprawie wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych, lecz mogła wytwarzać i wprowadzać do obrotu jedynie paliwa ciekłe spełniające wymagania jakościowe określone rozporządzeniem w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych. W sytuacji, gdy obowiązujące w tym czasie ustawodawstwo nie tylko nie zakazuje wytwarzania i wprowadzania do obrotu biopaliw ciekłych, lecz przeciwnie, „wspiera” tego rodzaju działalność gospodarczą, nie można przyjąć, że z zaniechania wydania stosownych rozporządzeń wykonawczych, państwo może wywodzić niekorzystne skutki dla przedsiębiorców posiadających koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej obejmującej wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu paliw cie-

kłych, która obejmuje także biopaliwa ciekłe, polegające na zobowiązaniu tych przedsiębiorców do uzyskiwania dodatkowych koncesji na wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu biopaliw ciekłych lub na wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu wyłącznie paliw ciekłych spełniających wymagania jakościowe określone rozporządzeniem w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych, co oznacza *de facto* zakaz wytwarzania i wprowadzania do obrotu biopaliw ciekłych.

Niewątpliwie jednak powódka wprowadzając do obrotu w 2006 r. nowe paliwo ciekłe, takie jak biopaliwo ciekłe, była obowiązana do przestrzegania określonych wymagań jakościowych dla biopaliw ciekłych, co wymaga ustaleń faktycznych - odnośnie do jakości wprowadzanego do obrotu biopaliwa ciekłego - jak i prawnych - odnośnie do wymagań jakościowych - których nie określają przepisy rozporządzenia z 2005 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych; rozporządzenie to nie ma zastosowania do wytwarzanego i wprowadzonego przez powódkę do obrotu w 2006 r. biopaliwa ciekłego.

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

=====