

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 października 2013 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: SSO Bogdan Gierzyński

Protokolant: Maciej Gembarzewski

po rozpoznaniu w dniu 7 października 2013 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) sp. z o.o. z siedzibą P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania (...) sp. z o.o. z siedzibą P.

od Decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 30 grudnia 2011 r. nr (...)

1. Uchyła zaskarżoną Decyzję w całości;

2. Zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. kwotę 460 zł (czteryście sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Bogdan Gierzyński

XVII AmE 19/12

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 30 grudnia 2011 roku, nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy – (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. orzekł, że przedsiębiorca (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. przy ul. (...), posiadający numer identyfikacji podatkowej NIP: (...), naruszył warunek 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją z 23 marca 2009 r. nr (...). Za powyższe wymierzył przedsiębiorcy – (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. przy ul. (...), karę pieniężną w wysokości 227 500 złotych co stanowi (...) % przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez niego w roku 2010.

Decyzję swą Prezes Urzędu Regulacji Energetyki oparł na wynikach kontroli przeprowadzonej w dniu 17 maja 2010 roku na Stacji Paliw (...) Spółka Jawna w miejscowości W., która wykazała niezgodność parametrów jakościowych z obowiązującym normami sprzedawanego tam gazu płynnego, którego (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. był wyłącznym dostawcą.

Przedmiotową decyzję w całości zaskarżył powód – (...) sp. z o.o. z siedzibą w P..

Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

1. art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne (tj. Dz. U. z 2006 r. nr 89, póź. 625 z późn. zm.) - poprzez nieuzasadnione przyjęcie, iż (...) Sp. z o.o. dopuścił się naruszenia warunku określonego w pkt 2.2.3 udzielonej mu koncesji, to jest świadomie uczynił przedmiotem obrotu paliwo ciekłe (gaz LPG) jakościowo niezgodne z parametrami określonymi w obowiązujących przepisach, gdy tymczasem jak wynika to z materiału dowodowego zgromadzonego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Skarżący dołożył wszelkich możliwych starań aby gaz LPG dostarczony do Stacji Paliw (...) spółka jawna odpowiadał obowiązującym wymaganiom jakościowym,

2. art. 56 ust. 2 w związku z art. 56 ust. 3 ustawy prawo energetyczne - poprzez błędne wyliczenie kwoty nałożonej na Skarżącego kary pieniężnej (227.500 zł.) ustalonej jako (...) przychodu z działalności koncesjonowanej, który za rok 2010 wynosił (...) zł,

3. art. 56 ust. 6 ustawy prawo energetyczne poprzez całkowicie nieuzasadnione przyjęcie, iż pomimo dołożenia przez Skarżącego najwyższej staranności w zakresie zapewnienia dostaw gazu odpowiadającego obowiązującym wymogom jakościowym, stopień zawinienia Skarżącego był znaczny i uzasadniał nałożenie na niego kary w wysokości (...) przychodu z działalności koncesjonowanej, w szczególności, gdy podmiot, który finalnie wprowadził zakwestionowany produkt (gaz LPG) do obrotu (sprzedaży detalicznej), został decyzją Prezesa URE z dnia 27 grudnia 2011 r. nr (...) 451 - (...) ukarany karą pieniężną jedynie w wysokości (...) przychodu z działalności koncesjonowanej,

4. naruszenie przepisów postępowania, a w szczególności:

a) zasady praworządności wynikającej z art. 7 oraz zasady zaufania do organów administracji publicznej wynikającej z art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r. nr 98, póź. 1071z późn. zm.) poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i ustalenia, w szczególności w świetle środków dowodowych przedstawionych przez Skarżącego, rzeczywistych i niewątpliwych przyczyn ujawnienia na Stacji Paliw K. gazu płynnego LPG nie spełniającego obowiązujących wymogów jakościowych,

b) art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r. nr 98, póź. 1071 z późn. zm.) poprzez zaniechanie wskazania w uzasadnieniu wydanego orzeczenia tych przyczyn, z powodu których Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ustalił znaczny stopień zawinienia Skarżącego oraz odmówił wiarygodności i mocy dowodowej tym dowodom przedstawionym przez Skarżącego, z których wynika, iż w toku prowadzonej działalności dokłada on wszelkich możliwych starań aby gaz wprowadzany przez niego do obrotu spełniał wymagania jakościowe, a także, iż pogorszenie parametrów jakościowych gazu mogło stanowić okoliczność całkowicie niezależną od Skarżącego, będącą efektem samoistnych naturalnych procesów (reakcji chemicznych) zachodzących w paliwie jakim jest gaz płynny LPG.

Powołując się na powyższe zarzuty powód – (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji przez Sąd i umorzenie postępowania w sprawie jako bezprzedmiotowego, ewentualnie o zmianę zaskarżonej decyzji przez Sąd w pkt 2, poprzez odstąpienie od wymierzenia Skarżącemu kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 6a ustawy Prawo energetyczne.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany - Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o jego oddalenie.

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

(...) sp. z o.o. z siedzibą w P. jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą m.in. w zakresie sprzedaży hurtowej i detalicznej gazu płynnego, handlu paliwami, olejami opałowymi, polimerami, olejami smarowymi (odpis pełny KRS, k. 41 – 46 akt sprawy). Działalność ta prowadzona jest na podstawie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 23 marca 2009 roku udzielonej na okres od 1 kwietnia 2009 r. do 31 marca 2019 r. Zgodnie z warunkami prowadzenia działalności określonymi w ww. koncesji (pkt 2.2.3.) przedsiębiorcy temu nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi

przepisami i wynikającymi z zawartych umów (decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 23 marca 2009 roku udzielająca (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, k. 1 – 6 akt adm.).

Pismem datowanym na dzień 23 września 2010 r., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o niezgodnej z obowiązującymi normami jakości gazu płynnego, m.in. na Stacji Paliw (...) Spółka Jawna w miejscowości W.. Na stacji tej wyłącznym dostawcą gazu był (...) sp. z o.o. w P. (pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów datowanego na dzień 23 września 2010 roku, k. 7 -8 akt adm., protokół pobrania próbek paliw nr (...), k. 12 akt adm., umowa na wyłączną sprzedaż gazu nr (...) z dnia 26 czerwca 2008 r., k. 36 akt adm.). Na podstawie umowy z dnia 26 czerwca 2008 r., nr (...) (...) sp. z o.o. w P. zobowiązał się do dokonywania na rzecz Stacji Paliw (...) Spółka Jawna w miejscowości W. stałej sprzedaży gazu i jego transportu do miejsca dostawy gazu w ilościach i w terminach zaspokajających pełne zapotrzebowanie ww. stacji. Jednocześnie (...) sp. z o.o. w P. przejął odpowiedzialność za jakość gazu LPG przez siebie dostarczonego. Odpowiedzialność ta dotyczy gazu LPG przechowywanego w modułach LPG zainstalowanych na stacji paliw, na której został przeprowadzony proces czyszczenia zbiorników przez klienta i na których zainstalowany został system telemetrii (umowa na wyłączną sprzedaż gazu nr (...) z dnia 26 czerwca 2008 r., k. 36 – 37 akt adm.).

W trakcie kontroli rozpoczętej w dniu 17 maja 2010 roku na zlecenie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na Stacji Paliw (...) Spółka Jawna w miejscowości W., w pobranych próbkach podstawowych stwierdzono niezgodność gazu skroplonego LPG z obowiązującymi przepisami prawa w zakresie trzech parametrów jakościowych, tj.: obecności siarkowodoru (w sytuacji gdy wymagania jakościowe nie przewidują obecności tego gazu), zawartości siarki (w sytuacji gdy wymagania jakościowe dla tego parametru wynoszą po uwzględnieniu tolerancji wynikającej z metody badawczej max. 59,2 mg/kg natomiast wynik badania wyniósł 97 mg/kg), klasy korozji - w sytuacji gdy wymagania jakościowe wymagają klasy 1 zaś wyniki badań wykazały klasę 3 (protokół kontroli nr (...) oraz badań nr (...), k. 26 - 31 akt adm., fakt bezsporny).

Badania próbki kontrolnej gazu LPG przeprowadzone przez Laboratorium (...) w W. wykazały niezgodność z obowiązującym przepisami prawa parametrów jakościowych gazu: obecność siarkowodoru, zawartość siarki – powyżej 100 mg/kg, klasa korozji – klasa 4 (protokół badań Laboratorium (...) w W. nr (...), k. 33 – 34 akt adm., fakt bezsporny).

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Będący przedmiotem niniejszej sprawy obowiązek powoda został określony w koncesji udzielonej mu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w dniu 23 marca 2009 roku, na podstawie której, nie wolno mu było czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów. Dopuszczalna jakość gazu skroplonego została określona w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 roku w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (Dz. U. Nr 251, poz 1851).

Postępowanie sądowe przeprowadzone w przedmiotowej sprawie, w tym analiza akt administracyjnych, nie dało jednak podstaw do stwierdzenia że pkt 2.2.3 ww. koncesji został przez powoda naruszony.

Za bezsporne w przedmiotowej sprawie należy uznać, iż przeprowadzona w dniu 17 maja 2010 roku kontrola na Stacji Paliw K. sp.j. w miejscowości W. wykazała, że sprzedawany tam gaz skroplony LPG nie odpowiadał parametrom określonym przez przepisy wykonawcze. Na podstawie umowy z dnia 26 czerwca 2008 roku powód był wyłącznym dostawcą gazu płynnego LPG na ww. stacji.

Powyższe fakty nie mogą jednak zostać uznane za przesądzające o odpowiedzialności powoda na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego i wystarczające do nałożenia na niego kary pieniężnej na ww. podstawie.

Przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego stanowi formę represji publicznoprawnej wyrażającej się w wymierzeniu kary pieniężnej za niezastosowanie się do bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa. Postępowanie sądowe w przedmiocie odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną ma szczególny charakter. Zgodnie z wyrażonym w orzecznictwie poglądem zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. III SK 5/10, Lex 622205). Odnosi się to w szczególności do oceny przesłanek którymi kierował się organ wydający decyzję i zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. Takie określenie charakteru sądowej oceny decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej powoduje jednak w głównej mierze konieczność szczególnej weryfikacji przez sąd faktycznych podstaw wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Odbywa się to przy uwzględnieniu charakterystycznych dla prawa karnego zasad, takich jak konieczności rozstrzygnięcia nie dających się wyjaśnić wątpliwości na korzyść podmiotu ukaranego karą pieniężną. Wiąże się to ponadto z koniecznością ustalenia okoliczności popełnionego uchybienia w sposób nie budzący wątpliwości dla przyjęcia odpowiedzialności przewidzianej w art. 56 Prawa energetycznego.

Bazując na wynikach kontroli przeprowadzonej na stacji paliw Prezes Urzędu Regulacji Energetyki a priori założył odpowiedzialność powoda za wprowadzenie na rynek gazu płynnego LPG niezgodnego z normami. Ustalenie to zostało oparte na swoistym domniemaniu odpowiedzialności dostawcy gazu, ograniczając w tym względzie postępowanie dowodowe do wyników kontroli próbek na stacji paliw. W przekonaniu Sądu zastosowanie takiego domniemania nie jest uprawnione, a już w szczególności nie może ono stanowić samoistnej podstawy nałożenia kary pieniężnej. Zastosowanie domniemań jako podstawy odpowiedzialności może mieć miejsce w ściśle określonych prawem sytuacjach. W pierwszej kolejności gdy domniemanie wynika wprost z przepisu prawa (domniemanie prawne), w drugiej zaś gdy zaistnienie faktów da się wyprowadzić z innych ustalonych faktów (domniemanie faktyczne). W przedmiotowej sprawie żadna z ww. przesłanek nie wystąpiła. W szczególności w zakresie ostatniego z ww. domniemań ustalenia faktyczne muszą bazować na faktach, które nadają się do poczynienia dalszych ustaleń w sposób nie budzący wątpliwości. W przedmiotowej sprawie ustalone fakty nie dają podstaw dla rozstrzygnięcia sprawy w sposób uczyniony przez pozwanego. Sam fakt dostarczania przez powoda gazu na kontrolowaną stację nie przesądza w sposób dostateczny faktu wprowadzania przez dostawcę do obrotu paliw niezgodnych jakościowo z ustalonymi normami.

Przedstawione dowody nie tylko nie wykazują bezpośrednio uchybienia powoda, ale budzą również wiele wątpliwości związanych z przyczynami wystąpienia zanieczyszczeń gazu na stacji na której przeprowadzono kontrolę. Pozwany nie ustalił na którym etapie dystrybucji powstały zanieczyszczenia ani też nie wykazał przyczyn ich powstania.

W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że z informacji udzielonych przez powoda w toku postępowania administracyjnego wynika, że zlecał on transport gazu płynnego LPG do stacji paliw w miejscowości W. przedsiębiorstwu (...) sp. z o.o., które profesjonalnie zajmuje się działalnością związaną z transportem gazu LPG. Przeprowadzone postępowanie dowodowe nie wykluczyło przy tym, że niewłaściwe parametry jakościowe gazu płynnego, będącego przedmiotem kontroli, powstały na skutek okoliczności leżących po stronie przewoźnika. Zanieczyszczenia te mogły wystąpić również już po dostarczeniu gazu na stację paliw bez związku z działalnością powoda. Mogły one powstać na skutek reakcji chemicznych, czy też działań osób trzecich. Przeprowadzone w sprawie postępowanie dowodowe nie wykluczyło w sposób definitywny możliwości zaistnienia reakcji chemicznych w trakcie transportu, czy przechowywania gazu. Pozwany zaniechał przy tym podjęcia czynności zmierzających do wykluczenia tych ewentualności w sposób bezpośredni.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki przyjął założenie, zgodnie z którym fakt dostarczania przez powoda gazu płynnego na stację paliw przesądza o jego odpowiedzialności za zanieczyszczenia wykryte w pobranych na stacji próbkach ograniczając postępowanie dowodowe w tym zakresie.

Prezes URE dysponował środkami pozwalającymi na zweryfikowanie w sposób nie budzący wątpliwości działalności powoda pod względem jakości sprzedawanego paliwa LPG. Środkiem takim mogło być zbadanie paliwa na innych stacjach, na których dostawcą był pozwany. Wskazać bowiem należy, że zaopatrywanie w gaz płynny LPG stacji w miejscowości W. stanowiło jedynie część, zapewne stosunkowo niewielką, prowadzonej przez powoda działalności gospodarczej. Zbadanie jakości paliwa dostarczanego przez powoda na innych stacjach mogłoby potwierdzić bądź wykluczyć odpowiedzialność powoda za stwierdzone na stacji paliw w miejscowości W. nieprawidłowości związane z jakością gazu. Do weryfikacji odpowiedzialności powoda w tym przedmiocie doprowadziłoby również zbadanie jakości paliwa bezpośrednio w miejscu jego dystrybucji. Zaniechanie tych czynności i wydanie zaskarżonej decyzji spowodowało że ciężar wykazania okoliczności wyłączających odpowiedzialność została przerzucona na przedsiębiorcę, co sprzeczne jest z zasadami odpowiedzialności publicznoprawnej i zasadami rozłożenia ciężaru udowodnienia faktów.

Wskazać ponadto należy, że działalność prowadzona przez powoda realizowana jest przy użyciu specjalnego sprzętu, wykwalifikowanej kadry i według określonych procedur, na co wskazuje analiza akt administracyjnych. Oparcie w sprawie ustaleń faktycznych w oderwaniu od charakteru prowadzonej przez powoda działalności jedynie na swoistym domniemaniu wynikającym z faktu dostawy przez powoda gazu na kontrolowaną stację, bez wyjaśnienia istniejących w sprawie wątpliwości, w przekonaniu Sądu nie może prowadzić do nałożenia na powoda kary w rozumieniu art. 56 Prawa energetycznego.

Z tych względów zaskarżoną decyzję należało uchylić wobec braku podstaw do jej wydania (art.479⁵³ § 2 k.p.c.).

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sporu, zasądzając na rzecz powoda koszty procesu według norm przepisanych (art.98 k.p.c.).

SSO Bogdan Gierzyński