

Sygn. akt *XVII AmE 126/12*

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 października 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w składzie:

Przewodniczący:	<b><i>SSO Dariusz Dąbrowski</i></b>
Protokolant:	Starszy sekretarz sądowy Katarzyna Dawejnis

po rozpoznaniu w dniu 6 października 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa ***(...) Spółki Akcyjnej w R.***

przeciwko ***Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki***

***o nałożenie kary pieniężnej***

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 30 sierpnia 2012 roku Nr (...)

***orzeka:***

1. uchyla zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 30 sierpnia 2012 roku nr (...),
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) Spółki Akcyjnej w R. kwotę 477 zł (czteryście siedemdziesiąt siedem złotych) tytułem kosztów procesu

Sygn. akt *XVII AmE 126/12*

## UZASADNIENIE

Decyzją (...) z dnia 30 sierpnia 2012 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (zwany dalej „Prezesem URE”) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 6 i 12, w związku z art. 56 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i ust. 6 ustawy prawo energetyczne oraz w związku z art. 104 k.p.a. po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, którego stroną jest przedsiębiorstwo (...) S.A. z siedzibą w R., zwany dalej Przedsiębiorstwem wymierzył Przedsiębiorstwu karę pieniężną w wysokości (...) przychodu osiągniętego w 2011 roku, tj. 1 500 000 zł (słownie jeden milion pięćset tysięcy złotych) za to, że:

1. naruszyło §5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną, a tym samym również warunek 2.1.1. koncesji na obrót energią elektryczną udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 17 listopada 1998 roku nr (...) (z późniejszymi zmianami), który zobowiązuje Przedsiębiorstwo do prowadzenia działalności

gospodarczej zgodnie z obowiązującymi przepisami, przez co wyczerpało znamiona czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 6 i pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku - prawo energetyczne i

2. stosowało, w odniesieniu do odbiorców grup taryfowych G, taryfę niezgodnie z określonymi w niej warunkami, tj. niezgodnie z pkt. 1.6 oraz 3.3.1 taryfy Przedsiębiorstwa zatwierdzonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 16 grudnia 2010 roku nr (...), przez co wyczerpało znamiona czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku - prawo energetyczne.

W odwołaniu od przedmiotowej decyzji, powód (...) S.A. z siedzibą w R. zaskarżył decyzję w całości i wniósł o jej uchylenie w całości, ewentualnie o zmianę decyzji w całości poprzez odstąpienie od wymierzenia kary z uwagi na brak winy, znikomy stopień szkodliwości czynu oraz na fakt, iż podmiot zaprzestał naruszania praw i zrealizował obowiązek. Nadto powód wniósł o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych oraz dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wyszczególnionych w treści odwołania.

Powód zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie prawa materialnego, w tym w szczególności:

1. Naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 6 ustawy prawo energetyczne poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że naruszenie § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną, jak również warunku 2.1.1. koncesji na obrót energią elektryczną udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 17 listopada 1998 roku wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 6 ustawy prawo energetyczne.

2. Naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie, że naruszenie §5 ust. 5 rozporządzenia, jak również warunku 2.1.1. koncesji wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt. 12 ustawy prawo energetyczne.

3. Naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 6 i 12 w związku z art. 23 ust 2 pkt 13 i art. 56 ust 2 pkt 1 ustawy prawo energetyczne poprzez błędne ich zastosowanie polegające na wymierzeniu jednej kary pieniężnej po stwierdzeniu dokonania przez powoda dwóch różnych naruszeń przepisów ustawy prawo energetyczne.

4. Naruszenie art. 56 ust. 6 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 13 i art. 56 ust. 1 ustawy prawo energetyczne poprzez ich błędne zastosowanie polegające na dokonaniu oceny przesłanki stopnia zawinienia, będącej jedną z dyrektyw wymiaru kary pieniężnej zawartych w art. 56 ust. 6 ustawy prawo energetyczne, wyłącznie w odniesieniu do naruszenia wskazanego w pkt. 1 skarżonej decyzji i pominięciem przedmiotowej przesłanki przy dokonywaniu oceny naruszenia wskazanego w pkt. 2 skarżonej decyzji.

5. Naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 6 i art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne poprzez zastosowanie tychże przepisów wobec powoda w sposób sprzeczny z prawem przez nałożenie na powoda kary administracyjnej pomimo faktu, iż podczas postępowania powód wykazał, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić, jak również przez nie wzięcie pod uwagę braku możliwości przypisania winy w odniesieniu do przedmiotowego naruszenia po stronie powoda.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie odwołania wskazując przy tym, iż po dokonaniu ponownej analizy akt sprawy oraz zarzutów zawartych w odwołaniu Prezes URE nie znalazł podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji zgodnie z wnioskiem strony i podtrzymał swoje stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji.

Pismem procesowym z dnia 4 lutego 2013 roku powód w dopowiedzi na stanowisko pozwanego podtrzymał swoje stanowisko w sprawie oraz zarzuty podniesione w odwołaniu od zaskarżonej decyzji.

**Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Pismem z dnia 19 maja 2011 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zawiadomił (...) S.A. z siedzibą w R. o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne w związku z prowadzenie przez powoda koncesjonowanej działalności w zakresie świadczonej usługi kompleksowej niezgodnie z obowiązującymi przepisami, tj. naruszeniem postanowień § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną. (k. 1 akt administracyjnych)

W związku z pismem z dnia 1 czerwca 2011 roku, w którym powód wniósł o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi do dnia 10 czerwca 2011 roku ze względu na konieczność zebrania pełnej dokumentacji źródłowej, Prezes URE pismem z dnia 2 czerwca 2011 roku wyraził zgodę na przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi. (k. 6 i k. 8 akt administracyjnych)

Pismem z dnia 10 czerwca 2011 roku powód przedstawił informacje dotyczące postępowania wraz ze swoim stanowiskiem i wniósł o umorzenie wszczętego postępowania. (k. 22 akt administracyjnych)

Pismem z dnia 5 kwietnia 2012 roku powód został poinformowany o rozszerzeniu podstawy prowadzonego postępowania o art. 56 ust 1 pkt 6 ustawy prawo energetyczne w związku ze stosowaniem taryfy niezgodnie z określonymi w niej warunkami. W odpowiedzi na powyższe pismo powód pismem z dnia 20 kwietnia 2012 roku udzieli wyjaśnień wraz ze wskazaniem okoliczności, które zdaniem powoda umożliwiały odstąpienie od wymierzenia kary nawet w przypadku uznania przez organ zaistnienia podstaw do jej wymierzenia. (k. 480 i k. 483 akt administracyjnych)

Pismem z dnia 10 maja 2012 roku pozwany zawiadomił (...) S.A. o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej oraz poinformował o prawie do zapoznania się z zebrany materiał dowodowy i złożeniu ewentualnych uwag i wyjaśnień. (k. 614 akt administracyjnych)

W dniu 17 maja 2012 roku powód zapoznał się z materiałem dowodowym nie zgłaszając żadnych uwag. (k. 617 akt administracyjnych)

W dniu 15 czerwca 2012 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wezwał powoda do przedstawienia w terminie 7 dni od otrzymania wezwania wskazanych w wezwaniu informacji. W nawiązaniu do pisma powoda z dnia 25 czerwca 2012 roku Prezes URE powtórnie wezwał do udzielenia wskazanych przez niego informacji. (k. 618 i k. 627 akt administracyjnych)

Pismami z dnia 25 czerwca 2012 roku, 4 lipca 2012 roku, 6 lipca 2012 roku oraz 18 lipca 2012 roku powód w odpowiedzi na wezwaniem z dnia 15 czerwca uzupełnione wezwaniem z dnia 29 czerwca 2012 roku udzielił wymaganych przez Prezesa URE wymaganych informacji. (k. 621,629,635 i k. 649 akt administracyjnych).

Pismem z dnia 9 sierpnia 2012 roku pozwany zawiadomił (...) S.A. o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej oraz poinformował o prawie do zapoznania się z zebrany materiał dowodowy i złożeniu ewentualnych uwag i wyjaśnień. (k. 666 akt administracyjnych)

W dniu 18 sierpnia 2012 roku powód zapoznał się z materiałem dowodowym nie zgłaszając żadnych uwag. (k. 617 akt administracyjnych)

Decyzją (...) z dnia 30 sierpnia 2012 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, wymierzył przedsiębiorstwu (...) S.A. z siedzibą w R. karę pieniężną w wysokości (...) przychodu osiągniętego w 2011 roku, tj. 1 500 000 zł (słownie jeden milion pięćset tysięcy złotych). Powyższą decyzją powód zaskarżył w całości. (k. 4 i k. 13 akt sprawy)

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów złożonych w trakcie postępowania administracyjnego oraz dołączonych do odwołania.

### ***W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy zważył, co następuje:***

Zgodnie z art. 479<sup>46</sup> k.p.c. Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Wniesienie do Sądu odwołania od decyzji administracyjnej wszczyna cywilne, pierwszoinstancyjne postępowanie sądowe, w którym Sąd dokonuje własnych ustaleń, rozważając całość materiału dowodowego, na co wielokrotnie wskazywał tak Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak też Sąd Apelacyjny oraz Sąd Najwyższy w swoich orzeczeniach (np.: wyrok Sądu Najwyższy z dnia 29 maja 1991 roku, sygn. akt III CRN 120/91, wyroku z dnia 19 stycznia 2001 roku sygn. akt I CKN 1036/98, wyrok SOKiK z dnia 18 lutego 2004 roku o sygnaturze akt XVII AmT 2/03).

Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami, powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradiktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu cywilnym.

Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, w tym wypadku Urzędu Regulacji Energetyki, według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowo-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy. Rolą Sądu jest ustalenie w oparciu o argumenty i dowody powołane przez strony, czy doszło do naruszenia przepisów ustawy, w jakim zakresie doszło do takiego naruszenia oraz czy środki zastosowane przez Prezesa Urzędu są zgodne z przepisami ustawy oraz wymogami zasady proporcjonalności.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym. W niniejszej sprawie niemożliwym dla Sądu było zbadanie wszystkich istotnych okoliczności w sprawie, gdyż w prowadzonym przez Prezesa URE postępowaniu nie zaliczył w poczet materiału dowodowego najistotniejszych dla sprawy dokumentów, jakimi jest udzielona przez Prezesa URE decyzją z dnia 17 listopada 1998 roku nr (...) koncesja i zatwierdzona decyzją Prezesa URE z dnia 16 grudnia 2010 roku nr (...) taryfa wraz z zawartymi w nich zapisami, które stanowiły podstawę do nałożenia na powoda karę pieniężną. Pozwany nie złożył także tych dokumentów w postępowaniu sądowym wraz z wnioskiem o przeprowadzenie stosowanego dowodu z dokumentów.

Należy przy tym zaznaczyć, iż o ile zatwierdzona decyzją Prezesa URE z dnia 16 grudnia 2010 roku nr (...)taryfa powodowego przedsiębiorstwa została opublikowana na stronie Urzędu Regulacji Energetyki, o tyle sama koncesja nie jest nigdzie dostępnym dokumentem przez co brak załączenia jej treści do materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym, bądź dołączenia jej do odpowiedzi na odwołanie w toku postępowania sądowego sprawił, iż niemożliwym było zapoznanie się Sądu z jej treścią, w tym z oryginalną treścią warunku 2.1.1. koncesji na obrót energią elektryczną. Pozwany nie złożył wniosku o przeprowadzenie dowodu z dokumentów, a Sąd nie znalazł podstaw do zastępowania strony w tym względzie i przeprowadzania z urzędu dowodu co do treści tak koncesji, jak i taryfy, mając na względzie kontradiktoryjność toczącego się postępowania cywilnego.

Dodać nadto należy, że Prezes Urzędu wymierzył karę pieniężną za naruszenie § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną, co naruszało również warunek 2.1.1. koncesji na obrót energią elektryczną. Podstawą do nałożenia kary pieniężnej dla Prezesa URE jest art. 56 ustawy prawo energetyczne, w tym ust. 1 pkt 12

powyższego przepisu, zgodnie z którym karze pieniężnej podlega nieprzestrzeganie przez przedsiębiorcę obowiązków wynikających z koncesji.

Pozwany w zaskarżonej decyzji dwukrotnie przytaczając treść punktu 2.1.1. koncesji zastosował na końcu cytatu wielokropkę (k. 4 i k. 10), co nie występowało w dokonanym przez niego cytacie owego zapisu użytego w odpowiedzi na odwołanie (k. 49). Należy przy tym podkreślić, iż punkt 3.3.6 taryfy, który w pkt. 2 decyzji również stanowił podstawę do wymienienia przez Prezesa URE kary pieniężnej został przez powoda przytoczony w zaskarżonej decyzji jedynie w części, przez co Sąd nie był w stanie odnieść się do pełnej treści tego zapisu. Ze względu na brak załączenia do akt administracyjnych treści obu powyższych dokumentów Sąd nie mógł dokonać prawidłowego ustalenia stanu faktycznego sprawy i ocenić czy wskazane przez pozwanego działanie powoda wypełniało znamiona czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 6 i pkt 12 ustawy prawo energetyczne.

W wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 roku o sygnaturze akt III SK 5/09 Sąd Najwyższy podkreślił, że: "Podstawą do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń". Z racji, iż Sąd nie był w stanie stwierdzić, czy Prezes URE dokonał w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń, ze względu na brak w aktach administracyjnych i aktach sądowych dokumentów, na podstawie których pozwany wydał zaskarżoną decyzję, decyzja podlegała uchyleniu.

Należy również podkreślić, iż w ocenie Sądu słusznie wskazał powód, iż nie można traktować jako obowiązku wynikającego z koncesji, obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób uniemożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne karze pieniężnej podlega nieprzestrzeganie przez przedsiębiorcę obowiązków wynikających z koncesji. Nałożenie zatem kary pieniężnej za naruszenie § 5 ust. 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną nie można uznać za prawidłowe, gdyż obowiązek wskazany w powyższym przepisie nie wynika z samej koncesji, co przewiduje z art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne, lecz z aktu wykonawczego odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 5 prawa energetycznego, koncesja powinna określać szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców, w zakresie zapewnienia zdolności do dostarczania paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny oraz powiadamiania Prezesa URE o niepodjęciu lub zaprzestaniu bądź ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją, w okresie jej obowiązywania. Ewentualne naruszenie przez przedsiębiorstwo energetyczne, które wyczerpywało by znamiona czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne, powinno wynikać z naruszenia szczególnych warunków wykonywania działalności objętej koncesją gdyż przepis ten powinien być interpretowany wąsko (wyrok SN z dnia 6 października 2011 sygn. akt. II SK 18/11). Tym samym naruszenie obowiązku wynikającego z aktu wykonawczego nie może stanowić podstawy do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne.

W związku z powyższą argumentacją Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 479<sup>(53)</sup> § 2 k.p.c., uchylił zaskarżoną przez powoda w niniejszej sprawie decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 30 sierpnia 2012 roku nr (...).

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sporu w oparciu o art. 98 k.p.c., w zw. z § 18 ust. 1 pkt. 2 w zw. z § 2 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Na kwotę 477 zł składa się opłata sądowa oraz wynagrodzenie pełnomocnika w stawce minimalnej 360 zł wraz z kosztem opłaty skarbowej za złożenie dokumentu stwierdzającego pełnomocnictwo w kwocie 17 zł.

SSO Dariusz Dąbrowski