

Sygn. akt XVII AmE 52/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 grudnia 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: SSO Witold Rękosiewicz

Protokolant: sekretarz sądowy Iwona Hutnik

po rozpoznaniu w dniu 11 grudnia 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) spółka akcyjna spółka komandytowo akcyjna

z siedzibą w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 31 grudnia 2013 r. znak (...)

I. oddala odwołanie;

II. zasądza od (...) spółki akcyjnej spółki komandytowo akcyjnej z siedzibą w P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmE 52/14

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 56 ust. 3 i 6 oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 oraz Dz. U. z 2013 r., poz. 984 i poz. 1238, dalej Pe) decyzją z dnia 31 grudnia 2013 r. znak (...):

1. orzekł, że (...) spółka akcyjna spółka komandytowo akcyjna z siedzibą w P. (...) przedsiębiorca, powód) naruszył warunek 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi,
2. wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 180 000 zł, co stanowiło (...) uzyskanych przez niego w 2012 r. przychodów.

Jako podstawę swojego rozstrzygnięcia Prezes URE wskazał wyniki kontroli przeprowadzonej w dniu 15 lutego 2012 r. na stacji paliw w S., w czasie której stwierdzono, że oferowany do sprzedaży gaz płynny LPG nie spełnia wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) - (Dz. U. z 2006 r. Nr 251, poz. 1851 z późn. zm.) - dalej Rozporządzenie.

(...) spółka akcyjna spółka komandytowo akcyjna z siedzibą w P. w złożonym odwołaniu zaskarżyła decyzję Prezesa URE w całości.

Przedmiotowej decyzji powód zarzucił naruszenie:

1) art. 75 § 1 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego w zakresie ustalenia przepisów lotewskich dotyczących obrotu gazem oraz stopnia ochrony życia i zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska zapewnianego przez te przepisy,

2) § 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) poprzez jego niezastosowanie,

3) art. 56 ust. 1 pkt 12 i ust. 2 pkt 1 Prawa energetycznego poprzez nałożenie kary pieniężnej pomimo braku do tego podstaw,

względnie

4) art. 56 ust. 6 Pe poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, że podstawą wymierzenia kary pieniężnej jest przychód z całej działalności koncesjonowanej, a nie przychód ze sprzedaży zakwestionowanego rodzaju paliwa,

5) art. 56 ust. 6a Pe poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że stopień szkodliwości czynu zarzucanego skarżącemu jest znaczny w sytuacji gdy jest to stopień znikomy.

Na podstawie przedstawionych zarzutów przedsiębiorca wniósł o: 1. uchylenie zaskarżonej decyzji, 2. zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odwołania powód powołał się na zawartą w §2 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) klauzulę uznawalności. Wskazał, że gaz skroplony, który sprzedawał na stacji paliw w S. był wyprodukowany w Rosji i sprzedany polskiemu importerowi na terenie Łotwy. Skoro paliwo zostało wprowadzone do obrotu na terenie państwa członkowskiego Unii Europejskiej, zdaniem powoda uznać należało, że wprowadzenie paliwa do obrotu było zgodne z prawem łotewskim. Powód zauważył, iż Prezes URE nie dokonał przeciwnych ustaleń. Nie zbadał też przepisów prawa łotewskiego w zakresie obowiązujących wymagań jakościowych gazu skroplonego dotyczących dopuszczalnego poziomu siarki i wprowadzania do obrotu towarów z Rosji. Podkreślił, że gaz skroplony sprzedawany na prowadzonej przez niego stacji paliw spełniał rosyjskie normy jakościowe, które dopuszczają zawartość siarki na poziomie 100-130 mg/kg. W oparciu o przedstawione okoliczności powód stwierdził, że wyprodukowany w Rosji gaz, wprowadzony do obrotu na Łotwie i sprowadzony do Polski nie jest niezgodny z wymaganiami jakościowymi rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG) z uwagi na fakt, iż przepisy Rozporządzenia nie mają do niego zastosowania.

Powód zakwestionował także przyjęte w decyzji stanowisko pozwanego, iż w sprawie nie wystąpiły przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust.6a Pe ze względu na znikomą szkodliwość stwierdzonego czynu i zaprzestanie naruszania. Podkreślił, że ilość paliwa nie spełniająca wymagań jakościowych wynosiła 7517 litrów i stanowiła niewielki ułamek sprzedawanego przez niego gazu skroplonego.

Ponadto wobec faktu, że zastrzeżenia jakościowe dotyczyły jedynie gazu LPG, jako podstawa do wymierzenia kary pieniężnej powinna być przyjęta wartość przychodu uzyskanego przez przedsiębiorcę ze sprzedaży tego rodzaju paliwa.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Oświadczył, że nie znalazł podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji i podtrzymał wyrażone w decyzji stanowisko.

Wskazał, że wyniki kontroli okoliczności, dotyczące sprzedaży przez powoda paliwa o jakości nie zgodnej z normą nie były w odwołaniu kwestionowane. Zaznaczył, iż powód nie podjął żadnych działań w celu sprawdzenia jakości wprowadzanej do obrotu partii gazu skroplonego (LPG). Stwierdził, iż w świetle dokonanych ustaleń był zobligowany do wymierzenia powodowi kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe.

Odpowiadając na zarzuty odwołania pozwany wskazał, że zarzuty powoda dotyczące naruszenia przepisów proceduralnych, o ile nie prowadzą do uznania nieważności postępowania, nie stanowią podstawy do uchylecia decyzji w postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W odniesieniu do zarzutu nieprzeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie łotewskich przepisów dotyczących obrotu gazem i ochrony życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz ochrony środowiska Prezes URE zauważył, że powód przedstawił w toku postępowania świadectwo jakości, z którego wynikało, iż przewidziana dla badanego paliwa norma wynosiła 100 mg/kg. Dodał, że powód nie złożył w odwołaniu wniosków dowodowych a skoro kwestia legalności obrotu gazem na terytorium Łotwy nie była przedmiotem sporu, zasadne było przyjęcie, że gaz spełniał wymagania przepisów łotewskich w zakresie norm jakościowych. W sprawie nie było więc potrzeby badania przepisów łotewskich.

Pozwany podkreślił, iż przy wydawaniu zaskarżonej decyzji opierał się na dokumentach sporządzonych przez Inspekcję Handlową, stanowiących zgodnie z art. 76 §1 kpa dowód w postaci dokumentu urzędowego. Wskazał, iż przedsiębiorca nie zgłaszał zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Zarzut niezastosowania §2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury uznał pozwany za bezzasadny. Stwierdził, że w świetle wymienionego przepisu, określonych w rozporządzeniu wymagań jakościowych nie stosuje się do gazu skroplonego wyprodukowanego lub wprowadzonego do obrotu w innym państwie unijnym pod warunkiem, że przepisy tych państw zapewniają ochronę zdrowia oraz życia ludzi i zwierząt, środowiska, a także interesu konsumentów w stopniu odpowiadającym przepisom Rozporządzenia, co oznacza, że wyłączenie z §2 Rozporządzenia nie ma zastosowania do paliwa sprzedawanego na stacji paliw powoda. Prezes URE powołał się na przyjęte w tym zakresie orzecznictwo sądowe.

Pozwany nie zgodził się też z zarzutami powoda dotyczącymi zasadności nałożenia decyzją kary pieniężnej i jej wysokości.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Na podstawie udzielonej przez Prezesa URE koncesji powód prowadzi działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości S. na ul. (...) (k. 1-6 akt adm.).

W wyniku kontroli przeprowadzonej dnia 15 lutego 2012 r. przez inspektorów Inspekcji Handlowej stwierdzono, że sprzedawany na w/w stacji paliw gaz płynny LPG nie spełnia wymagań jakościowych.

Laboratoryjne badanie pobranej w czasie kontroli próbki podstawowej gazu płynnego wykazało, iż zawartość siarki w badanym paliwie wynosiła 95,8 mg/kg, a przy uwzględnieniu tolerancji wynikającej z przyjętej metody badawczej, powinna wynosić maksymalnie 59,2 mg/kg (k. 32-33 akt adm.).

Przeprowadzone w dniu 29 marca 2012 r. na wniosek powoda przez autoryzowane laboratorium ponowne badanie próbki kontrolnej również wykazało zawyżoną zawartość siarki w paliwie, wynoszącą powyżej 100 mg/kg, przy dopuszczalnej normą wysokości 59,2 mg/kg (k. 63 akt adm.).

Kolejne badanie paliwa przeprowadzone po dodaniu do zbiornika nowych dostaw gazu płynnego (LPG) nie wykazało niezgodności paliwa z normą (k. 47 akt adm.).

Pismem z dnia 28 maja 2013 r. Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością naruszenia warunku 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi

i wezwał do złożenia szczegółowych wyjaśnień w sprawie oraz przesłania kopii wymaganych dokumentów w terminie 21 dni (k. 65-67 akt adm.).

W odpowiedzi przedsiębiorca pismem z dnia 26 czerwca 2013 r. przedłożył dokumenty obrazujące sytuację finansową przedsiębiorstwa, a w piśmie z dnia 27 czerwca 2013 r. (k. 75 – 79 akt adm.) złożył wyjaśnienia w sprawie, dołączając szereg dokumentów dotyczących zarówno kontroli Inspekcji Handlowej, jak i kontroli przeprowadzonej przez Urząd Celny w G.. Załączył także świadectwo jakości gazu płynnego LPG wystawione przez dostawcę łotewskiego (k.108 akt adm.), w którym wykazano parametr zawartości siarki w gazie płynnym LPG na poziomie 100mg/kg. W złożonym piśmie przedsiębiorca stwierdził, że pobrany do badania na stacji paliw w S. gaz płynny LPG był produkcji rosyjskiej, został wprowadzony do obrotu na terenie Łotwy, sprowadzony do Polski przez (...) sp. z o.o. i sprzedany (...) sp. z o.o., a następnie dostarczony powodowi. Skoro gaz płynny został wprowadzony do obrotu na terenie innego państwa unijnego, w sprawie ma zastosowanie klauzula wzajemnej uznawalności, zawarta w § 2 Rozporządzenia. W związku z tym, zdaniem powoda należy uznać, że jakość paliwa nie jest nie zgodna z wymaganiami jakościowymi określonymi w rozporządzeniu Ministra gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (LPG), a postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością naruszenia warunku 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi powinno zostać umorzone jako bezprzedmiotowe.

Przedsiębiorca oświadczył, iż nie ma możliwości szczegółowego badania każdej partii gazu płynnego LPG i musi opierać się na informacjach zawartych w certyfikatach jakości, dotyczących jakości dostarczonego paliwa (k. 75-150 akt adm.).

Pismem z dnia 25 września 2013 r. Prezes URE zawiadomił przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie i pouczył o możliwości zapoznania się z tym materiałem oraz złożenia dodatkowych wyjaśnień (k. 152 akt adm.).

W dniu 2 października 2013 r. pełnomocnik przedsiębiorcy zapoznał się dokumentami postępowania administracyjnego.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje:

W sprawie bezsporne jest, że wprowadzony do obrotu na stacji paliw powoda zlokalizowanej w S. przy ul. (...), gaz płynny LPG nie spełniał wymagań jakościowych określonych, w obowiązującym w dniu kontroli rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego.

Wbrew wyrażonemu przez powoda stanowisku w sprawie nie miała zastosowania klauzula uznawalności, o której mowa w § 2 Rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem, określonych w Rozporządzeniu wymagań jakościowych dla gazu skroplonego nie stosuje się do gazu skroplonego, który został wprowadzony do obrotu w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie unijnym, w zgodzie z obowiązującymi w tym państwie przepisami, pod warunkiem, że przepisy obowiązujące w tym państwie zapewniają ochronę zdrowia i życia ludzi i zwierząt, środowiska i interesu społecznego w stopniu odpowiadającym przepisom Rozporządzenia, które dopuszczają zawartość siarki w gazie skroplonym LPG w wysokości 50 mg/kg. Skoro z uzasadnienia odwołania wynika, że dostarczony na stację powoda gaz skroplony, spełniający normy rosyjskie, dopuszczające zawartość siarki na poziomie 100 – 130 mg/kg, został wprowadzony do obrotu zgodnie z przepisami obowiązującymi na Łotwie, należy stwierdzić, że przepisy kraju, na terenie którego gaz skroplony został wprowadzony do obrotu nie spełniają wymagań przewidzianych w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w stopniu odpowiadającym przepisom Rozporządzenia. Nie został więc spełniony, określony w § 2 Rozporządzenia warunek, od którego uzależnione jest zastosowanie w sprawie klauzuli uznawalności.

Wobec tego, stanowisko powoda, iż z uwagi na klauzulę uznawalności nie ma podstaw do uznania, że jakość wprowadzanego do obrotu przez powoda gazu skroplonego nie jest niezgodna z wymaganiami jakościowymi Rozporządzenia, nie zasługuje na uwzględnienie. Z uwagi na brak podstaw do zastosowania § 2 rozporządzenia

Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań jakościowych gazu skroplonego za niezasadny należało uznać zarzut powoda, dotyczący naruszenia tego przepisu.

Zgodnie z warunkiem 2.2.3. udzielonej przedsiębiorcy koncesji koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów. Oznacza to, iż na powodzie ciążył obowiązek wprowadzania do obrotu paliwa o jakości zgodnej z przepisami obowiązującego w dacie kontroli Rozporządzenia.

Akceptując warunki udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, powód zobowiązał się do przestrzegania warunku zakazującego wprowadzania do obrotu paliwa o jakości niezgodnej z normą. Prowadzenie przez powoda działalności gospodarczej o charakterze profesjonalnym stanowi podstawę do uznania, że przedsiębiorca ma pełną swobodę wyboru działań podejmowanych w celu wywiązania się z obowiązków koncesyjnych i powinien zorganizować prowadzoną przez siebie działalność w sposób wykluczający możliwość wprowadzenia do obrotu paliwa o jakości niezgodnej z normą.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w tym z wyników kontroli przeprowadzonej w dniu 15 lutego 2012 r. na stacji powoda wynika, iż przedsiębiorca nie dopełnił należytej staranności w rozumieniu art. 355§ 2 kodeksu cywilnego w prowadzeniu działalności koncesjonowanej. Wprowadzając do obrotu przez stację paliw w S. gaz płynny LPG, który nie spełniał wymagań jakościowych w zakresie zawartości siarki, określonych w obowiązujących przepisach, powód naruszył warunek 2.2.3. udzielonej mu koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Naruszenie choćby jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Pe. Z tego względu zarzut powoda dotyczący braku podstaw do zastosowania przez Prezesa URE art. 56 ust.1 pkt 12 i ust.2 pkt 1 Prawa energetycznego również nie był uzasadniony.

Mając na uwadze, że poziom przekroczenia zawartości siarki w badanym paliwie wynosił blisko 62% zgodzić się należało z pozwanym, iż szkodliwość czynu popełnionego przez powoda była znaczna.

Odnosząc się do stopnia zawinienia przedsiębiorcy należy wskazać, że powód miał pełną świadomość, iż dostarczony na stację paliw w dniu 12 lutego 2012 r. gaz płynny był produktem importowanym. Jako przedsiębiorca prowadzący od wielu lat działalność polegającą na obrocie paliwami płynnymi, powinien mieć na uwadze, że dostarczone paliwo może nie spełniać krajowych wymagań jakościowych. Mimo tego nie podjął żadnych działań w celu ustalenia jakości dostarczonego paliwa. Przyjął w ten sposób na siebie pełną odpowiedzialność z tytułu niezgodności paliwa z normą. Z tego względu stopień zawinienia przedsiębiorcy należało ocenić jako duży.

Przy ocenie przesłanki dotychczasowego zachowania podmiotu należało uwzględnić okoliczność, iż Prezes URE decyzją z dnia 4 czerwca 2009 r. nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 20 000 zł z tytułu analogicznego naruszenia koncesji. Decyzja jest prawomocna a przedsiębiorca zapłacił nałożoną karę.

Zgodnie z art. 56 ust.3 Pe jako podstawa do ustalenia wysokości kary pieniężnej przyjąć należy wartość przychodu przedsiębiorcy z działalności koncesjonowanej. Brak w związku z tym podstaw do uznania, że przy ustalaniu nałożonej zaskarżoną decyzją kary pieniężnej Prezes URE powinien przyjąć przychód przedsiębiorcy uzyskany ze sprzedaży zakwestionowanego rodzaju paliwa.

W świetle powyższego zarzut powoda dotyczący naruszenia przy wydawaniu zaskarżonej decyzji art. 56 ust.6 Pe należało ocenić jako bezzasadny.

Podobnie należało ocenić zarzut naruszenia art. 56 ust. 6a Pe. Określone w powyższym przepisie przesłanki znikomego stopnia szkodliwości czynu oraz zaprzestania naruszania prawa lub zrealizowania obowiązku muszą być spełnione łącznie. Zdaniem Sądu mimo, iż powód zaprzestał naruszania prawa, brak było podstaw do przyjęcia, że stopień szkodliwości czynu powoda był znikomy. W sprawie nie zaistniały więc okoliczności uzasadniające zastosowanie przewidzianej w art. 56 ust. 6a Pe instytucji odstąpienia od wymierzenia kary.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia przepisów k.p.a. wskazać należało, iż zgodnie ugruntowanym w orzecznictwie poglądem (vide: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 roku sygn. akt III CRN 120/91 OSNC 1992 Nr 5, poz. 87; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 roku sygn. akt I CKN 265/98 OSP 2000 Nr 5 poz. 68; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 roku sygn. akt 351/99 OSNC 2000 Nr 3 poz. 47; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 roku sygn. akt I CKN 1036/98 LEX Nr 52708; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 roku, sygn. akt III SZP 2/05 OSNP 2006/19-20/312), Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może przy rozpatrywaniu sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu ograniczyć się tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Celem postępowania przed tym sądem 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. Nie bada więc wyłącznie legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Nawet gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych to nie mogą one być przedmiotem postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem 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. Z tego względu zarzuty powoda podniesione w zakresie naruszenia przepisów k.p.a. pozostają bez wpływu na ocenę prawidłowości zaskarżonej decyzji.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, nie znajdując podstaw do uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c., jako bezzasadne.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 98 k.p.c. stosownie do wyniku sporu.

SSO Witold Rękosiewicz.