

Sygn. akt XVII AmE 80/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 czerwca 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: SSO Bogdan Gierzyński

Protokolant: st. sekretarz sądowy Ewa Naróg

po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **J. Ł.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 29 kwietnia 2015 r., znak(...)

oddala odwołanie.

SSO Bogdan Gierzyński

Sygn. akt XVII AmE 80/15

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 29 kwietnia 2015 r., znak (...), na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12, ust. 3 i ust. 6 oraz art. 30 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) oraz art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. k.p.a., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, którego stroną był J. Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą J. Ł. Przedsiębiorstwo (...) z siedzibą w P., w sprawie wymierzenia kary pieniężnej orzekł, że:

1. Przedsiębiorca prowadził sprzedaż paliw ciekłych w magazynie zlokalizowanym w miejscowości (...), (...)-(...) W., tj. niezgodnie z przedmiotem i zakresem działalności określonej w pkt 1 oraz warunkiem nr 2.4.1. zawartym w koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 25 października 2013 r., znak: (...).
2. Za działanie określone w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną stanowiącą (...) % przychodu Przedsiębiorcy osiągniętego z działalności gospodarczej objętej koncesją na obrót paliwami ciekłymi w 2014 roku, który wynosił (...) zł (...), tj. w kwocie (...) zł (...), t.j. złotych zero groszy).

W uzasadnieniu decyzji Prezes URE wskazał, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne jest samodzielną podstawą do wymierzenia kary pieniężnej i nie przewiduje konieczności wykazania zawinionego działania Przedsiębiorcy. Dokonanie przez Przedsiębiorcę czynu określonego w przytoczonym wyżej przepisie jest zatem wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisów z art. 56 ust. 1 i 2 Prawa energetycznego i

wymierzenia kary pieniężnej przez Prezesa URE. Jak stwierdził, zgodnie z punktem 2.4.1. zawartym w tej samej koncesji Przedsiębiorca jest obowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w tym w szczególności nazwy, siedziby, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania. Warunki prowadzenia działalności koncesjonowanej zostały zatem określone przez Prezesa URE w sposób precyzyjny. Przedsiębiorca, prowadził sprzedaż oleju napędowego w magazynie zlokalizowanym w miejscowości (...), (...)-(...) W., tj. niezgodnie z przedmiotem i zakresem działalności określonym w pkt 1 oraz warunkiem nr 2.4.1. zawartym w koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Przedmiotem postępowania administracyjnego było ustalenie, czy Przedsiębiorca naruszył warunki koncesji. Do przesądzenia odpowiedzialności Przedsiębiorcy wystarczyło zatem ustalenie, czy sprzedawał paliwa ciekłe przy wykorzystaniu magazynu, który nie został wcześniej zgłoszony przez niego do koncesji.

Od decyzji odwołanie złożył J. Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą J. Ł. Przedsiębiorstwo (...) z siedzibą w P. zaskarżając ją w całości.

Odwołujący wniósł o zastosowanie art. 56 ust. 6a ustawy Prawo Energetyczne, tj. odstąpienie od wymierzenia kary.

J. Ł. stwierdził, iż firma Przedsiębiorstwo (...) zaprzestała spornej formy sprzedaży paliwa swojemu długoletniemu kontrahentowi, przestała użytkować magazyn paliw należący do (...) W., jak też zaprzestała ostatecznie sprzedaży paliwa - obrotu paliwami ciekłymi (OPC) na podstawie wniosku skierowanego do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o cofnięcie koncesji.

W uzasadnieniu odwołujący podniósł, iż dzierżawione w miejscowości W. pojemności magazynowe służyły do zrzutu paliwa odbieranego wyłącznie przez jednego klienta, a przedmiotowe zbiorniki były jego własnością i to (...) W. zapewniała bezpieczne magazynowanie zgromadzonego paliwa. Dostawy paliw do w/w klienta ((...) W.) miały charakter wieloletni, tj. oparty o stałą umowę. W magazynie paliw zlokalizowanym na terenie miejscowości W. nie była prowadzona żadna forma sprzedaży paliw klientom indywidualnym bądź hurtowym. Przedmiotowe paliwo wydane w B. trafiało do odbiorcy w W. i przez niego było zużywane. Firma na tym zastosowanym rozwiązaniu logistycznym nie szkodziła finansom Państwa, a co istotne, po kontroli Urzędu Celnego w L. zaprzestała tej formy spornej działalności. Firma nie uważała dzierżawy zbiorników w miejscowości W. za wymagające zgłoszenia bądź zmiany w posiadanej koncesji, gdyż dzierżawiąc zbiorniki nie naruszała warunków koncesji. Odwołujący podniósł, że wymierzona przez Prezesa URE kara pieniężna w kwocie 2.000,00 zł jest niesprawiedliwa.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o jego oddalenie.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny.

J. Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą J. Ł. Przedsiębiorstwo (...) z siedzibą w P. uzyskał koncesję na obrót paliwami ciekłymi decyzją Prezesa URE z 20 października 2004 r., znak: (...) (ze zmianą), której termin ważności został ustalony od 25 października 2004 roku do 25 października 2014 r., a następnie skrócony na wniosek Przedsiębiorcy do dnia 25 października 2013 r. w drodze decyzji znak: (...). **/k. 56-58v, k. 61-62, k. 59-60, k. 63-64 akt adm./**

Przedsiębiorca posiada koncesję udzieloną decyzją z 25 października 2013 r., znak: (...), której termin obowiązywania został ustalony od 26 października 2013 r. do 26 października 2023 r. W ramach wykonywania działalności koncesjonowanej przedsiębiorca eksploatuje stację paliw zlokalizowaną w miejscowości (...), (...)-(...) B.. **/k. 53 akt adm./**

W związku z zakończeniem kontroli podatkowej przeprowadzonej w miejscu prowadzenia działalności Przedsiębiorcy za okres od 1 stycznia 2012 r. do 28 lutego 2014 r., Urząd Celny w L. ustalił, m.in. że kontrolowany posiadał 1.377.950 litrów przechowywanego paliwa, zlewanego ze zbiorników pojazdów samochodowych zarejestrowanych

przeważnie w krajach leżących za wschodnią granicą Polski, za które nie została zapłacona akcyza. Zlewane paliwo ze zbiorników pojazdów samochodowych nie spełniało dodatkowo norm określonych w odrębnych przepisach dla olejów napędowych. Urząd wskazał również, że co najmniej w jednym przypadku olej napędowy w ilości 1000 litrów podlegał dalszej dystrybucji. **/k. 3, k. 4-25v akt adm./**

Przedsiębiorca prowadził działalność polegającą na magazynowaniu paliw, bez posiadania wymaganej w tym zakresie koncesji na magazynowanie paliw ciekłych.

Przedsiębiorca od 1 stycznia 2012 r. do 28 lutego 2014 r. prowadził sprzedaż oleju napędowego z dzierzawionych zbiorników do jednego odbiorcy, zlokalizowanych w magazynie, w miejscowości (...), (...)-(...) W. i dostarczał paliwo do magazynu zlokalizowanego w tej miejscowości. **/k. 3, k. 8v akt adm./**

Urząd Celny w L. przekazał na wniosek Prezesa URE kopie faktur VAT wystawianych przez Przedsiębiorcę z tytułu sprzedawanego oleju napędowego. **/27-52 akt adm./**

Przychód Przedsiębiorcy uzyskany w 2014 r. z tytułu obrotu paliwami ciekłymi wyniósł (...) zł ((...)). **/k. 72-78 akt adm./**

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane. Sąd wziął pod uwagę również stanowiska stron zawarte zarówno w postępowaniu administracyjnym jak i sądowym.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje.

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że stosownie do treści art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) – obowiązującej w dacie wydania zaskarżonej decyzji, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Treść powołanego wyżej przepisu wskazuje, że już samo naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisów z art. 56 ust. 1 i 2 Prawa energetycznego oraz wymierzenia na tej podstawie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kary pieniężnej. W ocenie Sądu, brzmienie powołanych wyżej przepisów przesądza o obligatoryjnym charakterze kary za naruszenie określonych w koncesji warunków wykonywania działalności gospodarczej, przewidując bezwzględny obowiązek ukarania danego przedsiębiorcy w sytuacji spełnienia hipotezy przedmiotowej normy prawnej.

Przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne stanowi zatem samodzielną podstawę do wymierzenia kary przedsiębiorcy za niedochowanie obowiązków udzielonej koncesji i nie wymaga wykazania zawinionego działania przedsiębiorcy. Stąd też nawet niezawinione działanie przedsiębiorcy uprawnia organ regulacyjny do nałożenia kary pieniężnej przy wystąpieniu naruszenia warunków koncesji.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego należy uznać, iż zachodzą podstawy do nałożenia na odwołującego kary pieniężnej za działanie określone w art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne. Przez zaakceptowanie warunków udzielonej koncesji, odwołujący zaakceptował również obowiązek ujęty w jej punkcie 2.4.1., zgodnie z którym Koncesjonariusz jest obowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w tym w szczególności nazwy, siedziby, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania.

Należy podkreślić, że warunek ten jednoznacznie zobowiązuje koncesjonariusza do zawiadomienie organu w razie zmiany zakresu działalności, tym bardziej, że koncesje udzielone zostały odwołującemu dla stacji paliw P., następnie w B., dla L. zastąpionego następnie na P..

Istotnym jest zatem, iż wymagania koncesji nakazywały przedsiębiorcy podjąć wszelkie niezbędne działania w konkretnym terminie – 14 dni, aby zawiadomić o zmianie zakresu, w tym rozszerzeniu działalności na dzierżawione zbiorniki paliwowe znajdujące się na stacji paliw w miejscowości W.. Bezsprzecznie bowiem wykonywanie działalności powoda również tym zakresie podlegało zgłoszeniu tego faktu organowi regulacyjnemu, zgodnie z wymogami koncesji z punktu 2.4.1.

Przedsiębiorca jako profesjonalista miał obowiązek przestrzegania warunków koncesji, na które się zgodził i o co wnioskował składając wniosek o udzielenie koncesji dla prowadzenia zaplanowanej przez siebie działalności gospodarczej.

Dodać w tym miejscu należy, że profesjonalizm przedsiębiorcy powinien przejawiać się w dwóch podstawowych cechach jego zachowania: postępowaniu zgodnym z regułami fachowej wiedzy oraz sumienności. Wzorzec należytej staranności musi uwzględnić zwiększone oczekiwania co do zawodowych kwalifikacji koncesjonariusza-specjalisty, co do jego wiedzy i praktycznych umiejętności skorzystania z niej (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2005 r., IV CK 100/05, Legalis 92763).

Przepis art. 355 § 2 k.c. wymaga od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przy uwzględnieniu ich zawodowego charakteru, staranności szczególnego rodzaju. To przemawia za tym, że przedsiębiorca obowiązany jest do zwiększonej skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania, jak również uzasadnione jest oczekiwanie od niego wiedzy na temat sposobu wykonywania koncesjonowanej działalności. W istotę działalności gospodarczej wpisane jest również posiadanie specjalistycznej wiedzy nie tylko obejmującej czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone standardy wymagań. Powód powyższych kryteriów nie spełnił, albowiem jak sam stwierdził w piśmie z dnia 29 marca 2015 r. oraz w odwołaniu, firma nie uważała dzierżawy zbiorników w miejscowości W., za miejsce wymagające zgłoszenia bądź zmiany koncesji, gdyż dzierżawiąc nie naruszała warunków koncesji. /k. 66-67 akt adm., k. 9 akt sąd./

W toku działań kontrolnych realizowanych przez Naczelnika Urzędu Celnego w L., w dniu 27 czerwca 2014 r. stwierdzono m.in. na podstawie wyjaśnień w charakterze kontrolowanego właściciela J. Ł., że siedziba firmy znajduje się w miejscu zamieszkania – w P., natomiast magazyn paliw znajduje się w miejscowości W., gdzie prowadzona jest wyłącznie sprzedaż oleju napędowego dla RKS (...), posiada również magazyn w P., ale w kontrolowanym okresie nie składował tam paliwa. /k. 20v akt adm./

W ocenie Sądu powód nie wykazał, że prowadzenie działalności w miejscowości W. nie naruszało warunków koncesji.

Naruszając warunki koncesji we wskazanym wyżej punkcie, powód wypełnił przesłanki z art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego.

W przedmiotowej sprawie podkreślenia wymaga, iż kwestia winy nie ma znaczenia, albowiem z punktu widzenia przepisów ustawy – Prawo energetyczne, w szczególności treści art. 56 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy, istotny jest sam fakt jego naruszenia, poprzez naruszenie warunków koncesji, bez konieczności wykazywania zawinionego działania przedsiębiorcy.

Zgodnie z treścią art. 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne, postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki.

Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości podnoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów. Z kolei w myśl art. 6 k.c. ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywodzi skutki prawne.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że powód nie złożył wniosków dowodowych, zaś kwestie poruszone w odwołaniu stanowią powtórzenie stanowiska wyrażonego w postępowaniu administracyjnym, jak również stanowią jedynie polemikę z treścią zaskarżonej decyzji.

Zdaniem Sądu decydujące znaczenie w przedmiotowej sprawie ma ocena dokonana przez Prezesa URE, co do charakteru i rozmiaru naruszenia obowiązków wynikających z przepisów ustawy – Prawo energetyczne i udzielonej koncesji. Sąd stanął na stanowisku, że wysokość nałożonej na odwołującego kary pieniężnej znajduje uzasadnienie w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Ponad wszelką wątpliwość został stwierdzony fakt naruszenia warunku koncesji w punkcie 2.4.1., a tym samym naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawnych.

Przechodząc w tym miejscu do kwestii wymiaru nałożonej na odwołującego kary pieniężnej należy wskazać, że na podstawie art. 56 ust. 3 – ustawy Prawo energetyczne, wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

Przychód Przedsiębiorcy z prowadzonej działalności koncesjonowanej wyniósł w roku 2014 – (...) zł (k. 70 akt adm.), kwota ta wynika z Formularza opłaty z tytułu udzielonej koncesji. Z Zeznania o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym 2014 wynika, że przedsiębiorca uzyskał stratę z prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej (k. 73, k. 76 akt adm.).

W myśl art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe.

Sąd uznał poczynione przez Prezesa URE ustalenia za prawidłowe, w szczególności ustalono, iż w okresie od 28 października 2013 r. do 19 lutego 2014 r. sprzedaż oleju napędowego ze zbiornika w W. dla Rolniczego Kombinatoru Spółdzielczego na kwotę (...) zł brutto (k. 46, k. 49-52 akt adm.). W związku z tym stopień zawinienia przedsiębiorcy jest duży, wobec braku zgłoszenia rozszerzenia działalności gospodarczej dla miejscowości W.. Brak dołożenia po stronie przedsiębiorcy należytej staranności w prowadzeniu działalności koncesjonowanej i naruszenia jej postanowień, regulowanej przez Państwo, świadczy natomiast o dużej szkodliwości czynu powoda.

Uwzględniając natomiast możliwości finansowe Przedsiębiorcy Sąd uznał, że wymierzona przez Prezesa URE kara pieniężna w wysokości 2.000 zł nie jest zbyt surowa, stanowi (...) przychodu przedsiębiorcy z działalności koncesjonowanej za rok 2014, biorąc również pod uwagę fakt, że było to pierwsze naruszenie przepisów przez przedsiębiorcę.

Z tego też względu Sąd uznał, że kwota 2.000 zł nie jest karą zbyt surową w stosunku do stopnia zawinienia, jak również szkodliwości czynu. Sąd ustalając wysokość kary pieniężnej jakkolwiek określa ją w sposób ocenny, jednakże nie dowolny. Przy wymiarze kary pieniężnej należy wziąć pod uwagę szereg kryteriów mając na względzie stan faktyczny sprawy. W przedmiotowej sprawie zatem, wartość procentowa ustalona została na minimalnym poziomie, albowiem górna granica kary wynosi 15%, także naruszenie przepisów po raz pierwszy wpłynęło na ustalenie poziomu kary w dolnych granicach. Ważnym aspektem w określeniu wysokości kary jest fakt, iż przedsiębiorca jak sam stwierdził zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak również w odwołaniu, że stan nie zgłoszenia zmiany zakresu działalności gospodarczej dla miejscowości W. trwał przez kilka lat, był zatem długotrwały. Zdaniem Sądu wysokość nałożonej na przedsiębiorcę kary stanowić będzie karę adekwatną, a zatem wystarczającą dla realizacji w jej celów w tym aspekcie.

Dodać należy, iż zachowanie przedsiębiorcy wywołuje skutki negatywne dla stabilności rynku paliwa w wymiarze lokalnym, który kontrolowany jest przez państwo, dlatego też szkodliwość czynu jest większa niż znikoma.

Niewątpliwie powód nie dopełnił należycie swych obowiązków poprzez zaniechanie zgłoszenia zmiany zakresu prowadzonej działalności gospodarczej do urzędu regulacyjnego do czego obliguje treść koncesji, co w dalszej kolejności wpływa niekorzystnie na brak przejrzystości dla organu regulacyjnego jeśli chodzi o rzeczywisty stan na rynku paliw. Podkreślenia wymaga przy tym, że przedsiębiorca który uzyskał koncesję od państwa powinien w rzetelny sposób wywiązywać się z nałożonych na niego obowiązków.

Uznanie, że szkodliwość czynu dokonanego przez przedsiębiorcę była większa niż znikoma uniemożliwia odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej. Organ regulacyjny nie ma obowiązku w myśl art. 56 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne do odstąpienia od wymierzenia podmiotowi kary.

Reasumując, w ocenie Sądu, kara pieniężna we wskazanej wyżej wysokości będzie pełnić funkcję prewencji szczególnej i ogólnej, a zatem będzie zarówno realną, jak i odczuwalną dolegliwością dla ukaranego podmiotu oraz wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość, zapobiegającym powtarzaniu nagannych zachowań. W ocenie Sądu sytuacja finansowa odwołującego przedsiębiorcy pozwala na uiszczenie kary w wysokości 2.000 zł bez uszczerbku dla aktywów przedsiębiorstwa, co jednak nie będzie stanowić nadmiernego obciążenia finansowego dla powoda. Jednocześnie należy wskazać, iż wniosek o cofnięcie koncesji, jak również zamiar zaprzestania dalszego działania powoda w branży paliwowej nie uzasadnia odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, o co wnioskował powód w odwołaniu od zaskarżonej decyzji.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c. oddalił odwołanie wobec braku podstaw do jego uwzględnienia.

Ze względu na fakt, iż stronę wygrywającą proces nie reprezentował profesjonalny pełnomocnik procesowy, koszty od strony powodowej dla pozwanego nie zostały zasądzone.

SSO Bogdan Gierzyński