

**Sygn. Akt XVII AmE 311/18**

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 13 listopada 2019 roku**

Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: **Sędzia SR (del.) Jolanta Stasińska**

Protokolant: Magdalena Żabińska

po rozpoznaniu w dniu 13 listopada 2019 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) **Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 24 lipca 2018 roku, Nr (...)

1. oddala odwołanie,
2. zasądza od (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SR (del.) Jolanta Stasińska

**Sygn. akt XVII AmE 311/18**

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 24 lipca 2018 r., Nr (...), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej (...) Sp. z o.o. z/s w G. posiadającej numer w rejestrze przedsiębiorców (KRS): (...) oraz numer identyfikacji podatkowej NIP: (...) (zwanej dalej Przedsiębiorcą lub Stroną), orzekł że:

1. Przedsiębiorca naruszył warunek określony w przedmiocie i zakresie koncesji, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 23 listopada 2017 r. nr (...) poprzez prowadzenie działalności gospodarczej objętej koncesją również przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej przy ul. (...) w G., w sytuacji gdy koncesja do tego nie uprawniała,
2. za działanie opisane w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 40.000,00 zł, która stanowi (...) przychodu z działalności objętej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi osiągniętymi w 2017 roku.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył powód (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G., zaskarżając ją w całości. Powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji.

W uzasadnieniu powód wskazał, że spółka dopiero z analizy zaskarżonej decyzji dowiedziała się, iż były do niej kierowane zawiadomienia o możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego. Spółka nie przypomina sobie, aby miał być w sprawie sporządzony protokół kontroli, co w ocenie odwołującego wymaga ponownej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego. Z tego względu powód zarzucił naruszenie art. 10 k.p.a., co uzasadnia uchylenie decyzji. Powód nadmienił dalej, że z treści decyzji nie wynika jakiego okresu miała dotyczyć kontrola spółki. Wskazał jednak, że zdarzenie z dnia 28 marca 2018 roku było incydentalne, a wobec wcześniejszych decyzji nakładających kary, spółka przestrzegала koncesji.

Z ostrożności odnosząc się do wysokości wymierzonej kary powód wskazał, że jej wymierzenie nie uwzględniało okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 6 prawa energetycznego. W ocenie powoda, uwzględniając, że wystąpiło jedno naruszenie oraz wartość transakcji to nałożona na spółkę kara jest rażąco zawyżona. Wskazał też, że pozwany w sposób błędny przy wymiarze kary i ocenie możliwości finansowych spółki uwzględniał przychód a nie dochód spółki za 2017 roku.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o:

1. oddalenie odwołania,
2. zasądzenie od Powoda na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany podtrzymał stanowisko zawarte w treści decyzji.

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

Decyzją z dnia 23 listopada 2017 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (zwany dalej „Prezesem URE”) udzielił (...) Spółce z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w G., koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 23 listopada 2017 do dnia 31 grudnia 2030 r. W koncesji, w zakresie przedmiotu i zakresu działalności wskazano w szczególności, że działalność objęta koncesją będzie prowadzona przy wykorzystaniu stacji paliw ciekłych zlokalizowanej w P. ul.(...). /k. 25-28 akt adm./

Przedsiębiorca dokonywał obrotu paliwami ciekłymi w zakresie innym niż wskazanym w warunku określającym przedmiot i zakres koncesji, udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 23 listopada 2017 r. nr (...), tj. przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej przy ul. (...) w G., w sytuacji gdy koncesja do tego nie uprawniała. Powyższa okoliczność została udokumentowana w protokole nr (...) z kontroli przeprowadzonej dnia 28 marca 2018 r. przez funkcjonariuszy (...) Urzędu (...) w O., podczas której doszło do zatankowania samochodu osobowego za kwotę 100,17 zł, z dystrybutora paliw ciekłych usytuowanego na terenie ww. stacji paliw. O powyższym fakcie, wystąpieniem z dnia 12 kwietnia 2018 roku (...) Urząd (...) poinformował prezesa URE /k. 1-12 akt adm./

W dniu 9 maja 2018 roku Prezes URE wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia Przedsiębiorcy kary pieniężnej, za naruszenie warunku określonego w przedmiocie i zakresie koncesji. Pismem z dnia 18 czerwca 2018 roku przedsiębiorca został zawiadomiony o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie. W wymienionych pismach Przedsiębiorca był wzywany do przedstawienia wyjaśnień, których jednak nie złożył. /14, 15, 30, 31 akt adm./

Przedsiębiorca w 2017 roku osiągnął przychody ze sprzedaży paliw ciekłych w wysokości (...) zł./k. 29 akt adm./

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów, w tym zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Powyższe oznacza, że naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do nałożenia na przedsiębiorcę przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kary pieniężnej przy czym nie jest wymagane wykazanie zawinionego działania przedsiębiorcy. Z tego też względu niezasadnie twierdził powód, iż pozwany niezasadnie ocenił, iż zaszyły przesłanki do nałożenia na powoda kary pieniężnej. Wymierzenie na tej podstawie kary pieniężnej ma ponadto charakter obligatoryjny. Wskazuje on na odpowiedzialność za nieprzestrzeganie różnego rodzaju obowiązków koncesyjnych. Odpowiedzialność określona w przywołanym przepisie ma charakter obiektywny, ponieważ dla stwierdzenia naruszenia przez koncesjonariusza ciężących na nim obowiązków wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób sprzeczny z wiążącym go nakazem lub zakazem. Odpowiedzialność ta jest niezależna od możliwości przypisania podmiotowi winy, czy też od stopnia jego winy w danym przypadku. Zarzucalność czynu związana jest bowiem z samym faktem popełnienia czynu o znamionach określonych we wskazanym przepisie prawa.

Bezspornym w przedmiotowej sprawie jest, że powód związany był warunkiem koncesji dotyczącym określonego koncesją „przedmiotu i zakresu działalności”, tj. prowadzenia działalności objętej koncesją przy wykorzystaniu stacji paliw ciekłych zlokalizowanej w P. ul.(...).

Bezsporny był również fakt, że w dniu 28 marca 2018 roku, ustalono, że powód prowadził sprzedaż paliw ciekłych przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej przy ul. (...) w G., w sytuacji gdy koncesja do tego nie uprawniała. Powyższe wynika wprost z treści w protokołu nr (...) z kontroli przeprowadzonej dnia 28 marca 2018 r. przez funkcjonariuszy (...) Urzędu (...) w O., podczas której doszło do zatankowania samochodu osobowego za kwotę 100,17 zł, z dystrybutora paliw ciekłych usytuowanego na terenie ww. stacji paliw.

W nawiązaniu do powyższego wskazać należy, iż w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 marca 2018 r. (sygn. akt III SK 14/17, Lex Nr 2522946) Sąd Najwyższy dokonał analizy pojęcia "obowiązku wynikającego z koncesji". Sąd Najwyższy wskazał, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań. Sąd Najwyższy podkreślił jednak, że użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne sformułowanie "wynikające z koncesji" nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. W demokratycznym państwie prawnym prawa i obowiązki osób są określone w drodze ustawy, a zatem to akty normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne. Co więcej, niedopuszczalne jest kształtowanie praw i obowiązków osób w drodze decyzji niemającej

właściwej ustawowej podstawy prawnej. Organy administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej jedynie konkretyzują obowiązki wynikające z ustawy, nie są natomiast upoważnione do nakładania na osoby obowiązków prawnych, które nie mają podstawy ustawowej. W rezultacie obowiązkiem wynikającym z koncesji jest obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z przepisów prawa (tj. ustaw i wydanych na ich podstawie rozporządzeń).

Mając na względzie powyższe oraz okoliczności niniejszej sprawy, nie ulega wątpliwości, że powód naruszył obowiązek wynikający z koncesji, zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza, w szczególności co do wskazania wprost stacji paliw, przy pomocy której powód było zobowiązany realizować działalność koncesyjną. Przypomnieć tu należy, że zgodnie z art 35 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018r. poz. 755 ze zm.) wniosek o udzielenie koncesji powinien zawierać w szczególności określenie przedmiotu oraz zakresu prowadzonej działalności, na którą ma być wydana koncesja, zgodnie natomiast z art. 37 ust. 1 pkt 2 p.e. koncesja powinna określać przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją. Tym samym, określenie w decyzji koncesyjnej, w szczególności przedmiotu i zakresu działalności skutkuje zaistnieniem po stronie koncesjonariusza ustawowego obowiązku prowadzenia działalności koncesyjnej według warunków dotyczących przedmiotu i zakresu działalności wskazanych w koncesji. Powyższy obowiązek w niniejszej sprawie został skonkretyzowany w szczególności poprzez wskazanie określonej stacji paliw, przy wykorzystaniu której powinna być prowadzona działalność koncesyjna powoda w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, który to obowiązek powód jednak naruszył, prowadząc obrót paliwami ciekłymi również przy wykorzystaniu stacji paliw ciekłych, niewskazanej w decyzji koncesyjnej.

W tym miejscu należy też wskazać, że powód jako podmiot profesjonalny, na podstawie udzielonej mu koncesji miał obowiązek jej wypełniania w sposób zgodny z prawem. Odnośnie działania profesjonalnego przez podmiot stanowi przepis art. 355 § 2 k.c., który wymaga od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przy uwzględnieniu ich zawodowego charakteru, staranności szczególnego rodzaju. Przedsiębiorca obowiązany jest, na jego podstawie, do zwiększonej skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania, jak również uzasadnione jest oczekiwanie od niego wiedzy na temat zasad prowadzenia działalności dotyczącej obrotu paliwami ciekłymi i związanymi z tym wiedzą w zakresie obowiązujących przepisów prawa. W istotę działalności gospodarczej wpisane jest bowiem 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, naruszając warunek wprost wskazany w koncesji. Wymóg zachowania przez tego rodzaju podmiot należytej staranności uzasadnia ponadto zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy, rzetelności, zapobiegliwości, zdolności przewidywania, jak również znajomości obowiązujących przepisów prawa oraz konsekwencji wynikających z niego dla wykonywanej działalności gospodarczej. Ocena przedmiotowej staranności jest surowsza z uwagi na to, że w istotę działalności regulowanej wkomponowane jest wymaganie posiadania niezbędnej wiedzy specjalistycznej, obejmującej nie tylko czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone zwyczajowo standardy wymagań. Powód jako przedsiębiorca zobligowany jest zatem do wypełniania obowiązków, wynikających z obowiązujących przepisów prawa oraz udzielonej mu koncesji, powinien być również świadomy następstw, jakie wiąże się z uchybieniem tym obowiązkom.

W niniejszej sprawie strona powodowa nie zdołała wykazać, iż zaistniały przesłanki do zmniejszenia nałożonej kary. Z treści zaskarżonej decyzji wynika bowiem, iż pozwany przy wymiarze kary uwzględnił wszystkie przesłanki, o których mowa w treści cytowanego wyżej art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne.

Zgodnie z treścią 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1-38, 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. Zgodnie natomiast z ust. 6 ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględni stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia

oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Jeśli chodzi o miarkowanie kary, stwierdzić należy że strona powodowa nie wykazała żadnych przesłanek, które wskazywałyby, że należy zmienić karę pieniężną, poprzez niewskazanie żadnych okoliczności, które mogłyby wpłynąć na jej zmniejszenie. Całkowity przychód powoda osiągnięty w roku podatkowym 2017 z tytułu koncesjonowanej działalności gospodarczej wyniósł (...) zł. W przypadku powoda, biorąc pod uwagę fakt wcześniejszego karania powoda za naruszenia takiego samego warunku uprzednio posiadanej koncesji, Prezes URE nałożył za to przewinienie karę pieniężną w kwocie 40.000,00 zł, co stanowi (...) % przychodu osiągniętego z działalności gospodarczej objętej koncesją na obrót paliwami ciekłymi w 2017 roku. Reasumując, nałożona na powoda kara pieniężna nie przekraczała 15 % przychodu powoda osiągniętego z działalności gospodarczej objętej koncesją na obrót paliwami ciekłymi w 2017 roku. Wymierzona kara pieniężna mieści się zatem w dolnych granicach maksymalnego wymiaru kary. Wskazać tu należy, iż niezasadnie powód zarzucił pozwanemu uwzględnienie przy wymiarze kary przychodu powoda. Ustawodawca wskazując bowiem maksymalny wymiar kary przyjął za podstawę przychód przedsiębiorcy, nie zaś dochód. Pozwany ustalając wysokość kary w sposób prawidłowy uwzględnił również stopień szkodliwości czynu. Sąd nie podzielił argumentacji ocennej powoda, iż naruszenie dotyczyło tylko jednego zdarzenia z dnia 28 marca 2018 roku i dotyczyło transakcji o nieznacnej wartości. Prowadzenie obrotu na stacji paliw ciekłych niewskazanej w decyzji koncesyjnej mogło narazić na negatywne i nieodwracalne, w tym ekonomiczne, skutki względem konsumenta. Należy tu bowiem mieć na względzie fakt, iż aby określona stacja paliw mogła służyć do wykonywania działalności koncesjonowanej musi spełniać określone warunki. Z tego względu argumentacja powoda o incydentalnym charakterze zdarzenia z dnia 28 marca 2018 roku nie mogła spotkać się z uznaniem. Powód zatem zaniedbał wykonanie ciążących na nim obowiązków i tym samym naruszył miernik podwyższonej staranności, który ciąży na podmiotach profesjonalnych, o czy była mowa wyżej.

Wskazać przy tym należy, iż zasadnie wskazał pozwany w treści decyzji, że uznanie szkodliwości czynu powoda w stopniu wyższym niż znikomy, co uniemożliwiało odstąpienie od nałożenia na powoda kary na podstawie art. 56 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne.

W odniesieniu do wysokości nałożonej na powoda kary przyjąć zatem należało, wbrew twierdzeniom powoda, iż została ona ustalona w granicach swobodnego uznania administracyjnego. Wskazać tu należy, iż kara administracyjna nie stanowi odплаты za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo – zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z dnia 31 marca 2008r., SK 75/06, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 30). Powód w toku niniejszego postępowania nie wykazał, aby nałożona kara zachwiała jego płynność finansową. Wskazać przy tym należy, iż kara w nałożonej wysokości jest adekwatna do zakresu stwierdzonego naruszenia i faktu wcześniejszego ukarania powoda za naruszenie takiego samego warunku uprzednio posiadanej koncesji, będzie również odpowiednio odczuwalna, na tyle dolegliwa, aby spełniła swoje funkcje. Należało zatem przyjąć, iż kara w wysokości nałożonej decyzją z dnia 24 lipca 2018 roku, będzie na tyle odczuwalna dla powoda, aby spełniła swoje funkcje represyjną i zapobiegawczą sprawiając, że powód, jako podmiot ukarany będzie już stosował się do obowiązującego porządku prawnego, a także wychowawczą oddziałując zniechęcająco na innych przedsiębiorców do podejmowania działań niezgodnych z prawem.

Niezasadny okazał się również zarzut powoda, dotyczący niezawiadomienia powoda o możliwości wypowiedzenia się co do materiału dowodowego. Z dokumentów znajdujących w aktach postępowania administracyjnego wynika, że powód został zawiadomiony o zakończeniu postępowania dowodowego, możliwości zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem i możliwości złożenia uwag w dniu 28 czerwca 2018 roku (k. 30, 31 akt adm.), jednak nie skorzystał ze swych uprawnień.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy w Warszawie, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. oddalił odwołanie stwierdzając brak podstaw do jego uwzględniania.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że na koszty należne Prezesowi URE, jako wygrywającemu przedmiotowy spór, złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3

Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych  
(t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

Sędzia SR (del.) Jolanta Stasińska