

Sygn. akt *XVII AmE 379/18*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 lipca 2020 r.

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

Przewodniczący:	<i>Sędzia SO Dariusz Dąbrowski</i>
-----------------	------------------------------------

po rozpoznaniu w dniu 9 lipca 2020 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania (...) *Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w T.*

przeciwko *Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 27 września 2018 roku nr (...)

1. oddała odwołanie,
2. zasądza od powoda (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w T. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Dariusz Dąbrowski

Sygn. akt *XVII AmE 379/18*

UZASADNIENIE

Decyzją z 27 września 2018 r., Nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki działając na podstawie art. 56 ust. 2 i art. 56 ust. 1 pkt 12, w związku z art. 23 ust. 2 pkt 13 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, 650, 685, 771, 1000, 1356, 1629 i 1637) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, wszczętego w dniu 28 czerwca 2018 r., którego stroną było przedsiębiorstwo energetyczne: (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w T., wpisana do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS: (...), posiadająca numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), orzekł, że Przedsiębiorstwo to naruszyło obowiązek wynikający z punktu 1 koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 10 marca 2015 r., znak: (...) ze zm. w ten sposób, że:

1. w okresie od dnia 10 marca 2015 roku do dnia 25 kwietnia 2017 roku prowadziło koncesjonowaną działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na stacji paliw **w G. przy ul. (...)** niezgodnie z przedmiotem i zakresem określonym w posiadanej koncesji, która nie dawała w tym okresie Przedsiębiorstwu uprawnienia do prowadzenia działalności na tej stacji – czym naruszyło przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne; oraz

2. w okresie od dnia 29 czerwca 2016 roku do dnia 30 listopada 2017 roku prowadziło koncesjonowaną działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na stacji paliw **w K. przy ul. (...)** niezgodnie z przedmiotem i zakresem określonym w posiadanej koncesji, która nie dawała w tym okresie Przedsiębiorstwu uprawnienia do oferowania nabywcom na tej stacji gazu płynnego (...) służącego do napędzania silników pojazdów drogowych – czym naruszyło przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne.

3. Za działania opisane w pkt 1 i 2 wymierzył Przedsiębiorstwu karę pieniężną w łącznej wysokości 185.000 zł, na którą składają się:

- kara za naruszenie wymienione w pkt 1 w wysokości 127.000 zł,

- kara za naruszenie wymienione w pkt 2 w wysokości 58.000 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie wniósł powód, wnosząc o uchylenie w całości przedmiotowej decyzji, względnie uchylenie pkt 3) decyzji w całości lub zmniejszenie wykazanych tam kwot kar pieniężnych oraz zasądzenie na rzecz odwołującego się kosztów postępowania wg norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Decyzją z 10 marca 2015 r., znak: (...) ze zm., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił (...) Sp. z o.o. z siedzibą w T. koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 10 marca 2015 roku do 31 grudnia 2030 roku.

Zgodnie z brzmieniem punktu 1 tej koncesji:

„Przedmiot działalności objętej mniejszą koncesją stanowi działalność gospodarcza w zakresie **obrotu** następującymi **paliwami ciekłymi** :

- benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze,

- olejami napędowymi,

- olejami opałowymi,

- estrami metylowymi stanowiącymi samoistne paliwo,

- gazem płynnym,

bez wykorzystania infrastruktury technicznej.”

dowód: Decyzja z 10 marca 2015 r., k. 40-42 akt adm.

Wnioskiem datowanym na dzień 26 stycznia 2017 r. Przedsiębiorca wniósł o zmianę koncesji poprzez rozszerzenie jej przedmiotu działalności i zakresu o możliwość prowadzenia obrotu paliwami ciekłymi na stacji paliw w G. przy ul. (...).

dowód: Wniosek o rozszerzenie posiadanej koncesji, k. 23-24 akt adm.

W piśmie z dnia 8 marca 2017 r. Prezes URE wezwał Przedsiębiorstwo do uzupełnienia powyższego wniosku poprzez złożenie dodatkowych dokumentów i wyjaśnień.

dowód: Pismo z dnia 8 marca 2017 r., k. 25-25v akt adm.

W odpowiedzi na powyższe, w piśmie datowanym na 29 marca 2017 r., Przedsiębiorstwo oświadczyło, iż **spółka rozpoczęła działalność w rozszerzonym zakresie od dnia 1 stycznia 2015 roku** i uzyskała przychody z działalności koncesjonowanej w wysokości: - (...) zł w roku 2015,

- (...) zł w roku 2016.

dowód: Pismo z 29 marca 2017 r., k. 26 akt adm.

Decyzją z 26 kwietnia 2017 r., znak: (...), Prezes URE umożliwił Przedsiębiorstwu od tego dnia prowadzenie obrotu paliwami ciekłymi na stacji paliw w G. przy ul. (...).

dowód: Decyzja z dnia 26 kwietnia 2017 r., k. 35-39 akt adm.

Pismem datowanym na dzień 29 grudnia 2017 r. Przedsiębiorstwo złożyło wniosek o rozszerzenie posiadanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją z dnia 10 marca 2015 r., znak: (...) ze zm. o obrót gazem płynnym (...) o kodach CN: (...), (...), (...) na stacji paliw w K. przy ul. (...).

dowód: Wniosek z 29 grudnia 2017 r., k. 10 akt adm.

W wyniku przeprowadzonych na tej stacji czynności kontrolnych, w dniach 28 listopada 2017 r. oraz 12 grudnia 2017 r., stwierdzono nieprawidłowości polegające na oferowaniu na stacji gazu płynnego (...) służącego do napędzania silników pojazdów drogowych, który nie spełniał w wyraźnym stopniu wymogów jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (...) (Dz. U. z 2016 r., poz. 540).

dowód: Protokół kontrolny z 28 listopada 2017 r., k. 12 akt adm., wraz z załącznikami,

Protokół kontrolny z 12 grudnia 2017 r., k. 18 akt adm., wraz z załącznikami.

W toku postępowania, przedsiębiorstwo wskazało, że nie ingerowało w zakupiony gaz płynny, co do którego posiada otrzymany od sprzedawcy raport kontroli numer(...) z dnia 14 listopada 2017 r (k. 5 akt adm.). Ponadto, przedsiębiorstwo potwierdziło fakt sprzedaży gazu płynnego (...) na tej stacji paliw w okresie od 10 marca 2015 roku do 30 listopada 2017 roku. Jednocześnie przedsiębiorstwo przedstawiło dane finansowe za 2017 rok.

dowód: Pismo z 30 maja 2018 r., k. 4-7 akt adm.

Możliwość sprzedaży gazu płynnego (...) służącego do napędzania silników pojazdów drogowych na stacji paliw zlokalizowanej w K. przy ul. (...) przedsiębiorstwo uzyskało w dniu wydania decyzji koncesyjnej o zmianie koncesji, tj. 15 stycznia 2018 r., znak: (...).

dowód: Decyzja z 15 stycznia 2018 r., k. 27-30 akt adm.

W piśmie z dnia 10 maja 2018 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poinformował Prezesa URE o przeprowadzonych czynnościach kontrolnych przez (...) Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej na stacji paliw zlokalizowanej w K. przy ul. (...), prowadzonej przez przedsiębiorstwo. Do pisma załączone zostały dokumenty dotyczące pobranych na przedmiotowej stacji próbek gazu płynnego (...) w dniu 28 listopada 2017 r. oraz protokoły z badań próbek.

dowód: Pismo z 10 maja 2018 r., k. 11-11v akt adm.

W związku ze stwierdzonym prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi niezgodnie z przedmiotem i zakresem określonym w posiadanej koncesji, w piśmie z dnia 28 czerwca 2018 r. Prezes URE poinformował Koncesjonariusza o wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia Przedsiębiorstwu (...) - (...) Sp. z o.o. z siedzibą w T. kary pieniężnej. Jednocześnie, przedsiębiorca ten został wezwany do przedstawienia

szczegółowych wyjaśnień, złożenia wniosków dowodowych oraz przesłania uwierzytelnionych kopii dokumentów mających związek ze sprawą. Ponadto, stosownie do treści art. 77 § 4 k.p.a. Przedsiębiorstwo powiadomiono szczegółowo o zakresie materiałów włączonych do postępowania, w tym o fakcie powzięcia przez Prezesa URE informacji o sprzedaży na stacji paliw w K., przy ul. (...) gazy płynnego ((...)) niespełniającego w wyraźnym stopniu wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego (...) (Dz. U. z 2016 r., poz. 540).

dowód: Zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 28 czerwca 2018 r., k. 1-3 akt adm.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z dnia 12 lipca 2018 r. Przedsiębiorca zajął stanowisko w sprawie oraz złożył dodatkowe dokumenty.

dowód: Pismo z 12 lipca 2018 r., k. 43-44 akt adm.

W piśmie z dnia 31 sierpnia 2018 r. Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorstwo o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie oraz wyznaczono 14-dniowy termin na zapoznanie się z materiałem dowodowym w sprawie i wniesienie co do niego ewentualnych uwag.

dowód: Zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego z 31 sierpnia 2018 r., k. 48 akt adm.

Przedstawiciel przedsiębiorstwa zapoznał się z materiałem dowodowym w dniu 13 września 2018 r., nie wnosząc do niego żadnych uwag.

dowód: Oświadczenie o zapoznaniu się z materiałem dowodowym, k. 50 akt adm.

W 2017 r. przychód przedsiębiorcy (przychód netto ze sprzedaży zrównane z nimi pozostałe przychody operacyjne oraz przychody finansowe) wyniósł(...) zł. Przedsiębiorstwo poniosło stratę w wysokości 525.638,58 zł.

dowód: Rachunek zysków i strat, k. 7 akt adm.

Powyżej opisany stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o wyżej wskazane dowody, zgromadzone w toku postępowania administracyjnego, jak i w oparciu o twierdzenia stron, oraz fakty powszechnie znane. Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zebrany w sprawie dokumentom, które nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, aby odmówić im mocy dowodowej.

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

Odwołanie powoda nie zasługuje na uwzględnienie.

Niniejsza sprawa dotyczyła prowadzenia przez przedsiębiorstwo energetyczne (we wskazanych w zaskarżonej decyzji okresach) działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, niezgodnie z przedmiotem i zakresem określonym w udzielonej koncesji.

Stosownie do treści art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – ustawy Prawo energetyczne (dalej jako: p.e.), koncesje udzielane przez Prezesa URE określają przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją.

Zgodnie ze stanowiskiem utrwalonym w tutejszym Sądzie, koncesja nie tylko określa przedmiot i zakres działalności, ale również szczególne warunki wykonywania działalności koncesjonowanej. Jest również zobowiązaniem przedsiębiorcy do prowadzenia działalności koncesjonowanej w sposób zgodny z postanowieniami decyzji koncesyjnej i przepisami prawa. Realizacja postanowień koncesji stanowi podstawowy obowiązek koncesjonariusza (tak też: wyr. SOKiK z 24 marca 2016 r., w sprawie o sygn. akt XVII AmE 156/15, System Informacji Prawnej Legalis nr 1751886).

Każdy rodzaj działalności koncesjonowanej przewidzianej w ustawie – Prawo energetyczne wymaga uzyskania odrębnej koncesji. Istota określenia w koncesji warunków wykonywania działalności jest szczególnie istotna, między

innymi z uwagi na możliwe kary pieniężne, przewidziane w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Przepis ten stanowi podstawę prawną do nałożenia na powoda przez Prezesa URE kary pieniężnej. Zgodnie z jego treścią, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Zdaniem Sądu, brzmienie przytoczonego wyżej przepisu przesądza o obligatoryjnym charakterze kary za naruszenie określonych w koncesji warunków wykonywania działalności gospodarczej, pod jakimi koncesja została wydana, przewidując bezwzględny obowiązek ukarania danego przedsiębiorcy, w razie stwierdzenia okoliczności podlegających karze. Przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi więc samodzielną podstawę do wymierzenia kary przedsiębiorcy za niedochowanie obowiązków udzielonej koncesji i nie wymaga wykazania zawinionego działania lub zaniechania przedsiębiorcy.

Jak ustalono, Przedsiębiorstwo:

- w okresie od 10 marca 2015 roku do 25 kwietnia 2017 roku prowadziło działalność w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na stacji paliw zlokalizowanej w G. przy ul. (...), choć treść posiadanej wówczas koncesji nie dawała przedsiębiorstwu takiego uprawnienia,

- w okresie od 29 czerwca 2016 r. do 30 listopada 2017 r. prowadziło działalność w zakresie obrotu gazem płynnym (...) służącym do napędzania silników pojazdów drogowych na stacji paliw zlokalizowanej w K. przy ul. (...), choć treść posiadanej wówczas koncesji nie dawała przedsiębiorstwu takiego uprawnienia.

Zmiana zakresu wykonywanej działalności gospodarczej, polegającej na obrocie paliwami ciekłymi w sposób inny, w tym przypadku – szerszy, niż określony przez Prezesa URE w udzielonej decyzji koncesyjnej mogła nastąpić dopiero w następstwie zmiany zapisów niniejszej koncesji. Wobec tego, nie budzi wątpliwości Sądu, iż koncesjonariusz naruszył obowiązki wynikające z udzielonej koncesji (pkt 1 koncesji).

Oznacza to tym samym, że przedsiębiorstwo energetyczne prowadziło obrót paliwami ciekłymi w inny sposób, aniżeli ten, jaki został sprecyzowany w decyzji koncesyjnej. W konsekwencji, zasadne jest stwierdzenie, że prowadzona przez powoda działalność nie była zgodna z udzieloną mu koncesją.

Organ wydaje koncesję pod warunkiem zapewnienia gwarancji prowadzenia jej w kształcie określonym w koncesji. Z uwagi na to, strona powodowa była zobowiązana do podjęcia odpowiednich starań prowadzących do rezultatu w postaci prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z przedmiotem i zakresem udzielonej koncesji. Zdaniem Sądu wszelkie ograniczenia lub rozszerzenia przedmiotu i zakresu koncesji, jak również wszelkie działania wychodzące poza granice uprawnień przyznanych koncesjonariuszowi stanowią naruszenie zasad tej koncesji, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie. Skoro bowiem koncesja wyznacza ramy działalności koncesjonowanej jaką koncesjonariusz może podjąć, każde działanie podlegające koncesjonowaniu, a nie mieszczące się w ramach uprawnień wynikających z koncesji, należy ocenić jako sprzeczne z warunkami koncesji. Toteż słuszny był zarzut postawiony powodowi przez Prezesa URE naruszenia warunku koncesji i tym samym istniała podstawa do nałożenia na przedsiębiorcę kary w oparciu o przepis art. 56 ust.1 pkt 12 p.e.

Przedsiębiorstwo zamierzające prowadzić działalność w zakresie i w przedmiocie szerszym, aniżeli określony w decyzji koncesyjnej, powinno wystąpić do Prezesa URE z wnioskiem o zmianę koncesji PRZED podjęciem prowadzenia działalności w rozszerzonym zakresie. Należy podkreślić także, że sama czynność złożenia wniosku o zmianę koncesji poprzez rozszerzenie jej przedmiotu i zakresu nie uprawnia do prowadzenia działalności w rozszerzonym zakresie. Następuje to dopiero na mocy decyzji, po przeprowadzeniu pozytywnej weryfikacji m. in. warunków technicznych przedsiębiorstwa. Z tego zatem wynika, że dopiero od tego momentu możliwe jest legalne prowadzenie działalności, zgodnie z wnioskowanym przez przedsiębiorstwo zakresie.

Argumentacja powoda, zmierzająca do przekonania, że w niniejszej sprawie należy przyjąć niską szkodliwość czynu jest bezzasadna. Zdaniem Sądu, działanie przedsiębiorcy było ewidentnie świadome, gdyż treść koncesji brzmiała jednoznacznie, dlatego stopień szkodliwości czynu należało uznać za znaczny. Naruszenie polegające na

obrocie paliwami ciekłymi w zakresie szerszym niż wynikający z koncesji, bez kontroli organu koncesyjnego, uniemożliwia Prezesowi URE powzięcie aktualnej wiedzy w przedmiocie działalności koncesjonowanej prowadzonej przez powoda. Finalnie, takie działanie może mieć negatywny wpływ na sprawność regulacji, rozumianej jako stosowanie określonych ustawą środków prawnych, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców.

Ponadto, strona powodowa jest przedsiębiorcą, wobec tego obejmuje go podwyższony miernik staranności, zwiększone oczekiwania względem wiedzy, umiejętności. Przede wszystkim jest on zobowiązany do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu działalności koncesjonowanej.

Zdaniem Sądu Prezes URE również prawidłowo rozważył wszystkie przesłanki rzutujące na wymiar kary tj. stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasowe zachowanie powoda oraz jego możliwości finansowe (art. 56 ust. 6 p.e.). Nałożona kara, w łącznej kwocie 185.000 zł mieści się w granicach przewidzianych prawem i nie przekracza maksymalnej wysokości, która w myśl art. 56 ust 3 p.e. mogła być wymierzona w wysokości do 15% przychodu przedsiębiorcy. Pozwany słusznie uznał, że okolicznościami mającymi negatywny wpływ na wymiar kary jest umyślne działanie powoda, a także wcześniejsze karanie przez Prezesa URE. Jednocześnie należy uznać za okoliczność łagodzącą fakt, iż przedsiębiorstwo energetyczne z własnej inicjatywy powiadomiło organ koncesyjny o prowadzeniu działalności na stacji nie ujętej w koncesji (tj. stacja w G.) oraz o prowadzeniu działalności w zakresie szerszym niż wynikający z koncesji (tj. stacja w K.).

Prowadzenie działalności w sposób sprzeczny z zakresem koncesji oznacza, że przedsiębiorca nie tylko lekceważy regulacje prawne, ale również może swoim zachowaniem narażać życie i zdrowie ludzkie na niebezpieczeństwo, ale stanowi też zagrożenie dla środowiska naturalnego. Brak bowiem po stronie organu wiedzy, o szerszym zakresie działalności przedsiębiorcy, wyłącza możliwość sprawowania przez organ nadzoru nad taką rozszerzoną działalnością. Niższa kara nie spełniłaby swojej roli, gdyż nie stanowiłaby odczuwalnej dolegliwości dla ukaranego podmiotu, ani nie stanowiła przestrogi przed naruszeniami warunków koncesji w przyszłości, zarówno dla ukaranego powoda jak i innych przedsiębiorców. Zachwiane byłyby więc funkcje represyjna i prewencyjna, jakie kary administracyjne mają realizować.

Zdaniem Sądu, kary w orzeczonej wysokości za poszczególne naruszenia zawarte w punkcie 1 i 2 zaskarżonej decyzji są adekwatne do stopnia szkodliwości czynu oraz zawinienia powoda.

Reasumując powyższe rozważania Sądu, w sprawie niniejszej doszło do rażącego naruszeniem warunków koncesji, dlatego art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi właściwą podstawę prawną do wymierzenia powodowi kary pieniężnej. Sposób prowadzenia działalności i jej zakres jest podstawowym elementem koncesji. Od wskazanego przez przedsiębiorcę sposobu i zakresu prowadzenia działalności zależą działania podejmowane przez regulatora rynku.

Sąd mając na uwadze treść art. 1481§1 i 3 k.p.c., uznał, że wobec zajęcia stanowiska przez strony co do sprawy w odwołaniu i odpowiedzi na odwołanie oraz wobec tego, że strony nie złożyły wniosku o przeprowadzenie rozprawy, istnieją przesłanki do wydania wyroku na posiedzeniu niejawnym.

Mając powyższe na uwadze, Sąd oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 kpc, zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Z uwagi na oddalenie odwołania, należało powoda uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz pozwanego zwrot kosztów procesu, które w sprawie niniejszej obejmowały wynagrodzenie pełnomocnika pozwanego w minimalnej stawce 720,00 zł, ustalonej w oparciu § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015, poz. 1804 z zm.).

SSO Dariusz Dąbrowski