

Sygn. akt *XVII AmE 20/13*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 maja 2014 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: **SSO Małgorzata Perdion-Kalicka**

Protokolant: sekretarz sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu w dniu 7 maja 2014 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **P. K. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...) P. K. z siedzibą w miejscowości L.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 4 grudnia 2012 r., Nr (...) (...) (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz P. K. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo (...) P. K. z siedzibą w miejscowości L. kwotę 460 zł (czterysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu w tym kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

SYGN. AKT AmE 20/13

UZASADNIENIE

W dniu 4 grudnia 2012 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, zwany dalej „Prezesem URE”, wydał decyzję (sygn. akt: (...) (...)), którą odmówił udzielenia P. K., prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo (...) P. K., koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi, wskazanej w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348 ze zm.), zwanej dalej u.p.e.”.

Prezes URE uzasadniając swoją decyzję wskazał m.in., że ma obowiązek zbadać czy przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie koncesji daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Zdaniem Prezesa URE P. K. takiej rękojmi nie daje, gdyż Sąd Rejonowy w Chodzieży wyrokiem z dnia 28 czerwca 2011 r. orzekł wobec niego m.in. warunkowe umorzenie postępowania karnego na okres roku. Prezes wyjaśnił, że wprawdzie przestępstwo popełnione przez powoda nie ma związku z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą – Prawo energetyczne, jednakże uznanie przez sąd sprawstwa i winy powoda odnośnie zarzucanego mu przestępstwa podlegania do poświadczenia w dokumencie nieprawdy nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Ponadto Prezes URE uznał, że przestępstwo popełnione przez powoda może negatywnie oddziaływać

na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi a wydając decyzję odmowną kierował się również interesem społecznym.

Od powyższej decyzji Prezesa URE powód w dniu 21 grudnia 2012 r. wniósł odwołanie, w którym zaskarżył decyzję Prezesa URE w całości, wskazując na wydanie jej z rażącym naruszeniem przepisów zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. W szczególności powód zarzucił Prezesowi URE naruszenie art. 50 u.p.e. w zw. z art. 50 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.), zwanej dalej „u.s.d.g.”, poprzez całkowicie błędne przyjęcie przez organ administracji, że powód swoim dotychczasowym zachowaniem nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej, w sytuacji gdy materiał dowodowy zgromadzony w sprawie pozwala na przyjęcie, iż dotychczasowy sposób życia, prowadzenia działalności gospodarczej z całą pewnością daje rękojmię wykonywania w sposób rzetelny koncesjonowanej działalności gospodarczej, a fakt warunkowego umorzenia postępowania karnego nie może być utożsamiany z brakiem rzetelności. Ponadto powód wskazał w odwołaniu na okoliczność, że wyrok sądu karnego nie tylko dotyczył przestępstwa, które nie miało żadnego związku z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą – Prawo energetyczne, ale z uwagi na okoliczność warunkowego umorzenia postępowania nie można mówić o winie sprawcy, a zatem nie można przyjmować szczególnego rodzaju odpowiedzialności przywoływanej wielokrotnie w treści uzasadnienia decyzji Prezesa URE.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o jego oddalenie wskazując na orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym ustalenie, że wina sprawcy nie jest znaczna wymaga najpierw uznania, że sprawca w ogóle ponosi winę. Tym samym Prezes URE uznał, że przypisanie powodowi przestępstwa i winy odnośnie zarzucanego mu przestępstwa podlegania do poświadczenia w dokumentach nieprawdy uzasadnia wnioski, że nie daje on rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją, zwłaszcza w kontekście stawianego przedsiębiorstwom energetycznym obowiązku rzetelnego dokumentowania prowadzonej działalności gospodarczej.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

P. K., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo (...) P. K., wnioskiem z dnia 17 sierpnia 2012 r. wystąpił do Prezesa URE o udzielenie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi, wskazanej w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. Jednym z dokumentów załączonych przez powoda do wniosku o wydanie koncesji była informacja z Krajowego Rejestru Karnego o jego karalności, z której wynikało, że Sąd Rejonowy w Chodzieży wyrokiem z dnia 28 czerwca 2011 r. orzekł wobec powoda m.in. warunkowe umorzenie postępowania karnego na okres roku. W związku z treścią ww. dokumentu Prezes URE w dniu 29 sierpnia 2012 r. zwrócił się do Sądu Rejonowego w Chodzieży z prośbą o wyjaśnienie czy popełnione przez powoda czyny miały związek z przedmiotem działalności określonej w ustawie – Prawo energetyczne. W wyniku podjętych czynności Prezes URE ustalił, że powód został uznany za winnego popełnienia przestępstwa polegającego na tym, że w okresie od stycznia do sierpnia 2007 r. w L. i R., działając w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, w krótkich odstępach czasu, będąc właścicielem szkoły (...) w L., w co najmniej 11 przypadkach podlegał lekarzy do wystawiania orzeczeń stwierdzających brak przeciwwskazań zdrowotnych do kierowania pojazdami z datami wstecznymi w stosunku do badania faktycznego, bądź też do wystawiania takich dokumentów z pominięciem badania i poświadczenia w ten sposób nieprawdy jakoby kandydaci poddali się tym badaniem, które potwierdzały ich zdolność do uczestnictwa w kursie i ubieganie się o wydanie prawa jazdy, przekazując lekarzom kwotę co najmniej 50 zł za każde orzeczenie, tj. przestępstwo z art. 18 par. 2 w zw. z art. 271 par. 2 w zw. z art. 12 k.k.

Powyższy stan faktyczny był bezsporny między stronami i został ustalony przez Sąd w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzone w postępowaniu administracyjnym.

Sąd zważył co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Jedną z podstawowych zasad ustroju prawnego jest wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasada swobody działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP, ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Jednocześnie podstawowym aktem prawnym regulującym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadania organów w tym zakresie jest ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.d.g., podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa.

Jednym z ograniczeń zasady swobody działalności gospodarczej jest obowiązek uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji na prowadzenie określonych rodzajów działalności gospodarczej w przypadkach ściśle określonych przepisami prawa. Takim obowiązkiem została objęta w art. 46 ust. 1 pkt 3 u.s.d.g. działalność gospodarcza, której przedmiotem jest obrót paliwami. Jednocześnie należy wskazać, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej mając charakter ramowy, w art. 46 ust. 2 u.s.d.g. odsyła do przepisów odrębnych ustaw w przedmiocie szczegółowego zakresu i warunków wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu.

Aktem prawnym o charakterze szczególnym względem koncesjonowanej działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami jest ustawa – Prawo energetyczne (art. 32 ust. 1 pkt 4 u.p.e.). W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 u.p.e. Prezes URE udziela koncesji wnioskodawcy po kumulatywnym wykazaniu spełniania warunków określonych w tym przepisie (przesłanki pozytywne). Innymi słowy, Prezes URE ma obowiązek udzielenia koncesji wnioskodawcy spełniającemu warunki określone w art. 33 ust. 1 u.p.e., chyba że wobec wnioskodawcy zachodzą ściśle określone ustawowo przesłanki odmowy udzielenia koncesji (przesłanki negatywne).

Wskazane powyżej przesłanki negatywne zostały określone zarówno w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (art. 56 ust. 1 u.s.d.g.), jak i w ustawie – Prawo energetyczne (art. 33 ust. 3 u.p.e. w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 4 u.s.d.g.). Zgodnie z art. 33 ust. 3 pkt 3 u.p.e., nie może być wydana koncesja wnioskodawcy skazanemu prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo mające związek z przedmiotem działalności gospodarczej określonej ustawą. W ocenie Sądu wobec powoda nie zaistniała żadna z przesłanek negatywnych skutkujących odmową udzielenia koncesji przez pozwanego Prezesa URE, w szczególności nie można uznać, że wyrok Sądu Rejonowego w Chodzieży z dnia 28 czerwca 2011 r. o warunkowym umorzeniu postępowania wobec powoda jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 33 ust. 3 pkt 3 u.p.e. Nie wdając się w dokonywaną zarówno przez powoda, jak i pozwanego szczegółową analizę różnic pomiędzy wyrokiem skazującym a wyrokiem o warunkowym umorzeniu postępowania, z uwzględnieniem poglądów orzecznictwa i doktryny prawa karnego procesowego, Sąd rozpoznając przedmiotowe odwołanie uznał, że popełnione przez powoda przestępstwo, o którym mowa w art. 18 par. 2 w zw. z art. 271 par. 2 w zw. z art. 12 k.k., nie może być uznane za przestępstwo mające związek z przedmiotem działalności określonej ustawą – Prawo energetyczne. Powyższą okoliczność wskazującą na brak związku podnosił również jednoznacznie sam pozwany Prezes URE w decyzji o odmowie udzielenia koncesji, a zatem nawet skazanie prawomocnym wyrokiem za przestępstwo zarzucone powodowi i określone w wyroku warunkowo umarzającym postępowanie, nie mogłoby się stać podstawą do odmowy udzielenia koncesji w oparciu o przepis art. 33 ust. 3 pkt 3 u.p.e.

Jednocześnie nie sposób zgodzić się z twierdzeniem pozwanego Prezesa URE, że uznanie przez Sąd sprawstwa i winy powoda odnośnie zarzucanego mu przestępstwa podżegania do poświadczenia w dokumencie nieprawdy daje podstawę do odmowy udzielenia koncesji na podstawie innego przepisu niż art. 33 ust. 3 pkt 3 u.p.e. z powołaniem się na niedawanie rękopisami prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Wynika to z co najmniej dwóch okoliczności. Po pierwsze nie stanowi przesłanki odmowy udzielenia koncesji okoliczność braku rękopisami prawidłowego wykonania działalności objętej koncesją – w tym miejscu należy wskazać, że określenie powyższe zostało użyte przez ustawodawcę w art. 50 pkt 2 u.s.d.g., zgodnie z którym przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia koncesji lub jej zmiany organ koncesyjny może dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękopisami prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Wobec powyższego jednoznacznego brzmienia przepisu, określenie „rękopisami prawidłowego wykonywania działalności

objętej koncesją” nie stanowi samoistnej przesłanki odmowy udzielenia koncesji, ale jest dla organu koncesyjnego wyłącznie wskazaniem celu podjętego przez niego postępowania wyjaśniającego. Po drugie należy nadmienić, że jak wskazywano powyżej konstytucyjną zasadą jest możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, natomiast wszelkie okoliczności uzasadniające odmowę wyrażenia zgody na prowadzenie danej działalności powinny być traktowane jako wyjątek od tej zasady. A zatem - zgodnie z jedną z podstawowych zasad dokonywania wykładni przepisów prawa - nie powinny być one, jako wyjątki od gwarantowanej ustawą zasadniczą zasady, być interpretowane rozszerzająco ani poprzez stosowanie analogi – w myśl paremii *exceptionis non sunt extendendae*.

Warto także zwrócić uwagę, że gdyby prawidłowa była wykładnia art. 50 pkt 2 u.s.d.g. dokonana przez Prezesa URE,, że przepis ten stanowi samodzielną podstawę do odmowy udzielenia koncesji, to zbędne byłoby wprowadzenie rozwiązań szczegółowych zawartych w prawie energetycznym, w szczególności art 33 ust. 3 pkt 3 u.p.e., gdyż przepis art. 50 pkt 2 u.s.d.g. byłby wystarczającą podstawą do odmowy udzielenia koncesji, skoro jego zastosowanie jest możliwe do większej gamy przypadków niż te określone w art. 33 u.p.e. Jednak zdaniem Sądu taka interpretacja jest nieuzasadniona, gdyż kazuistyczne i enumeratywne określenie w art. 33 u.p.e. sytuacji dających podstawę do odmowy udzielenia koncesji oznacza, że nie można dokonywać wykładni rozszerzającej dającej podstawę do znacznej swobody i uznaniowości organu z zastosowaniem dla odmowy udzielanie koncesji ogólnej normy art. 50 pkt 2 u.s.d.g.,.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Sądu decyzja pozwanego Prezesa URE odmawiająca wyrażenia powodowi zgody na prowadzenie działalności gospodarczej koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami – jako nie znajdująca oparcia w przepisach prawa - podlegała uchyleniu.

Z tych względów w oparciu o przepis art. 479⁵³ §2 k.p.c. orzeczono jak w pkt. 1 wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono w oparciu o art. 108 § 1 k.p.c., obciążając nimi w całości pozwanego stosownie do wyniku sporu na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. Zgodnie z art. 98 § 3 w zw. z art. 99 k.p.c. do kosztów tych zaliczono koszty zastępstwa procesowego powoda w wysokości 360 zł określonej w § 14 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2002 r., nr 163, poz. 1348 ze zm.) oraz opłatę od odwołania w wysokości 100 zł.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka