

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 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 13 października 2014 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy odwołania J. M. (1) prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą (...) z siedzibą w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 19 września 2013 r., Nr (...) (...) (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję w pkt 2 w ten sposób, że odstępuje od wymierzenia kary;
2. w pozostałym zakresie odwołanie oddala;
3. znosi wzajemnie między stronami koszty procesu.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

Sygn. akt XVII AmE 114/13

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 19 września 2013 r. Prezes Regulacji Energetyki po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej orzekł na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 dalej jako *pe*), że Przedsiębiorca J. M. (1) prowadzący działalność gospodarczą pod firmą (...) z siedzibą w P., nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji z 27 lipca 2011 r. Nr (...) zmienionej decyzją z 13 lipca 2012 r. Nr (...), w ten sposób, iż dokonywał obrotu paliwami ciekłymi poprzez stację paliw zlokalizowaną w C. przy ul. (...), podczas gdy zgodnie z przedmiotem i zakresem określonym w pkt 1 koncesji mógł dokonywać obrotu wyłącznie przy wykorzystaniu autocystern. Za wskazane działania wymierzono Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 18.731 zł, co stanowi (...) przychodu Przedsiębiorcy z działalności koncesjonowanej osiągniętego w 2012 roku.

W uzasadnieniu decyzji Prezes URE wskazał, że Przedsiębiorca prowadził działalność niezgodnie z udzieloną mu koncesją naruszając tym samym obowiązki wynikające z pkt 1 koncesji, gdyż zmiana sposobu wykonywania działalności gospodarczej polegająca na sprzedaży paliw w inny sposób niż określony w koncesji mogła nastąpić dopiero po zmianie zapisów koncesji. Wskazał przy tym, że na przedsiębiorcy prowadzącym działalność koncesjonowaną spoczywa podstawowy obowiązek wypełniania postanowień określonych w warunkach wykonywania

działalności objętej koncesją. Powinien zatem zdawać sobie sprawę, iż mając zamiar eksploatować stację paliw musi najpierw wystąpić o rozszerzenie koncesji w tym zakresie. Prezes uznał, iż Przedsiębiorca świadomie prowadził działalność niezgodnie z przepisami prawa. W związku z tym stopień szkodliwości czynu określił jako duży, podobnie określił stopień zawinienia przedsiębiorcy wynikający z charakteru prowadzonej działalności w szczególności sposób regulowanej przez Państwo. Badając możliwości finansowe Prezes URE uwzględnił przychody uzyskane w 2012 roku w wysokości ogółem – (...) zł, przychody z działalności koncesjonowanej – (...) zł, zaś zysk po odliczeniach – (...) zł. W ocenie organu wymierzona kara winna uwzględniać dotychczasowe zachowanie podmiotu, możliwości finansowe oraz stopień zawinienia i szkodliwości popełnionego czynu. W ocenie organu adekwatną do stopnia zawinienia jest kara stanowiąca 0,5 % przychodów z działalności koncesjonowanej.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył J. M. (2) wnosząc o jej uchylenie w całości oraz zasądzenie od strony pozwanej na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonej decyzji odwołujący zarzucił naruszenie:

1. art. 56 ust. 1 pkt 12 pe poprzez przyjęcie, że J. M. (1) nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa URE z dnia 27 lipca 2011 r.;
2. art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 3 i 6 pe poprzez przyjęcie, że J. M. (1) nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa URE z dnia 27 lipca 2011 r w sposób świadomy, a stopień zawinienia Przedsiębiorcy był duży;
3. art. 37 pe poprzez uznanie, iż prawidłowym jest zawarcie w udzielonej koncesji w przedmiocie i zakresie działalności zapisu o treści „przy wykorzystaniu autocystern”;
4. iż decyzja z dnia 19 września 2013 r. podpisana została przez Dyrektora J. L. działającego z upoważnienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, w decyzji nie wskazano jednak żadnym dokumentem, iż osoba podpisująca decyzję posiada stosowne upoważnienie do działania w imieniu Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

W uzasadnieniu odwołania powód podnosił, że w dniu 10 sierpnia (...) złożył odwołanie od decyzji wnosząc o jej zmianę „w części przedmiotu i zakresu działalności poprzez skreślenie w pkt 4 decyzji zapisu o treści: „przy wykorzystaniu autocystern”. W niezaskarżonej części decyzja stała się prawomocna a zatem powód mógł prowadzić działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi w zakresie określonym koncesją, tj. w zakresie wynikającym z decyzji z wyłączeniem zaskarżonego zapisu, którą to działalność prowadził w okresie o którym mowa w decyzji z dnia 19 września 2013 r. Wskazał ponadto, iż koncesja nie powinna określać rodzaju środków transportu przy użyciu których będzie wykonywany obrót paliwami. Zdaniem odwołującego się umieszczenie zapisu „przy wykorzystaniu autocystern” narusza ustawę o swobodzie działalności gospodarczej.

W toku postępowania powód dodatkowo wywodził, że po złożeniu odwołania od decyzji Prezesa URE z dnia 27 lipca 2011 podjął szereg działań doprowadzając do zmiany koncesji (w szczególności złożył wnioski o rozszerzenie koncesji) zaś cofnięcie odwołania od tej decyzji spowodowane było sugestiami pracowników Urzędu Regulacji Energetyki, że w ten sposób szybciej uzyska pożądaną efekt, czyli zmianę koncesji.

Na rozprawie 13 października 2014r powód podtrzymał dotychczasowe stanowisko, jednak z ostrożności procesowej powołując się na treść przepisu art. 56 ust 6a pe wnosił o odstąpienie od wymierzania kary.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie odwołania.

W uzasadnieniu Pozwany podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie. Podkreślił m.in., że przedmiot i zakres określony w pkt 1 koncesji z dnia 27 lipca 2011 r. wskazywał, że przedsiębiorca mógł dokonywać obrotu paliwami wyłącznie przy wykorzystaniu autocystern. Podał również, iż powód zaskarżył w części decyzję jak wskazywał powód, jednakże w dniu 6 grudnia 2011 r. cofnął odwołanie, w konsekwencji czego Sąd Ochrony Konkurencji i

Konsumentów postanowieniem z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie XVII AmE 147/11 umorzył postępowanie. Powód zatem do dnia 12 lipca 2012 r. był uprawniony do prowadzenia działalności jedynie przy użyciu autocysterny.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 9 marca 2011 r. Przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą pod firmą (...) z siedzibą w P., gminie S. - J. M. (1) złożył datowany na dzień 7 marca 2011 r. do Urzędu Regulacji Energetyki wniosek o udzielenie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi. Wskazał w nim, że dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi pozwalającymi na prowadzenie działalności określonej we wniosku oraz, że planuje zakupić obiekt stacji paliw. /k. 47 akt sąd./ Na skutek wezwania Prezesa URE w piśmie z 21 marca 2011 r. J. M. (1) doprecyzował wniosek o udzielenie koncesji, wskazując że będzie prowadzić sprzedaż hurtową dla współpracujących z nim firm, zaś zapleczem technicznym do wykonywania sprzedaży paliw będzie zakupiony ciągnik siodłowy plus cysterna, ewentualnie autocysterna. Jednocześnie zwrócił się z prośbą o przedłużenie terminu wydania koncesji ze względu na skompletowanie niezbędnych dokumentów oraz zakup pojazdu. /k. 47v akt sąd./

Decyzją z dnia 27 lipca 2011 r. Nr (...) Prezes URE udzielił J. M. (1) koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 1 sierpnia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. Przedmiot działalności określony w pkt 1. Koncesji stanowiła działalność gospodarcza w zakresie obrotu paliwami ciekłymi: benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, olejami opałowymi, gazem płynnym (...) przy wykorzystaniu autocystern. /k. 1 – 5v akt adm./ W dniu 10 sierpnia 2011 r. J. M. (1) złożył odwołanie od tej decyzji zaskarżając ją w części dotyczącej zapisu pkt 1 koncesji, odnoszącego się do wykonywania działalności koncesjonowanej „przy wykorzystaniu cysterny” i domagał się usunięcia tego zapisu. Sprawa toczyła się pod sygnaturą XVII AmE 147/11 /okoliczność bezsporna/ Pismem z dnia 6 grudnia 2011 r. powód cofnął odwołanie od decyzji z dnia 27 lipca 2011 r a w dniu 7 grudnia 2011 r. złożył do Urzędu Regulacji Energetyki wniosek o zmianę koncesji poprzez jej poszerzenie na obrót paliwami ciekłymi w zakresie sprzedaży paliwa o bioestry oraz sprzedaż paliw na stacji paliw. /okoliczność bezsporna/ J. M. (1) kierował się przy tym sugestiami pracowników URE, że w ten sposób szybciej uzyska pożądaný efekt (zeznania powoda przesłuchanego w charakterze strony, protokół rozprawy z 13.10.2014r). Wobec cofnięcia odwołania Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowieniem z dnia z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie XVII AmE 147/11 umorzył postępowanie. /okoliczność bezsporna/

Powód 23 listopada 2011 r. podpisał przedwstępną umowę kupna stacji paliw zlokalizowanej w C. przy ul. (...) /k. 48 akt sąd./, którą ostatecznie nabył 15 grudnia 2011 r. /k. 15 – 22 akt adm./ Obrót paliwami we własnym imieniu powód rozpoczął na tej stacji w dniu 1 lutego 2012 r. /k. 27 – 28 akt adm./

W dniu 13 lipca 2012 r. po rozpoznaniu wniosku z 7 grudnia 2011 r. Prezes URE zmienił decyzję z dnia 27 lipca 2011 r. w ten sposób, że dotychczasowy punkt dotyczący przedmiotu i zakres działalności określił w sposób następujący: „Przedmiot działalności objętej niniejszą koncesją stanowi działalność gospodarcza, w zakresie obrotu paliwami ciekłymi: 1) benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, olejami opałowymi, gazem płynnym, estrami stanowiącymi samoistne paliwo – przy wykorzystaniu autocystern; 2) benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, gazem płynnym i konfekcjonowanym gazem płynnym – przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w C. przy ul. (...)”. /k. 6 – 7 akt adm./

Powyższe okoliczności ustalone w zasadniczej części w oparciu o niekwestionowane przez strony dokumenty nie budziły wątpliwości Sądu ani stron. Co się zaś tyczy motywacji cofnięcia przez powoda odwołania, to zdaniem Sądu zeznania powoda były w tym zakresie wiarygodne i znajdowały uwiarygodnienie w pozostałych dowodach z dokumentów (w szczególności porównanie dat cofnięcia odwołania i złożenia wniosku o rozszerzenie koncesji) a nadto prawdopodobne były w świetle doświadczenia życiowego.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje.

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie ale tylko w części odnoszącej się do orzeczenia o nałożeniu na powoda kary.

W ocenie Sądu zaskarżona decyzja w odniesieniu do ustalenia, że powód naruszył warunki koncesji jest prawidłowa i znajduje uzasadnienie w przepisach prawa, zaś podnoszone przez powoda w odwołaniu zarzuty nie mogą skutkować jej zmianą, ani też jej uchyleciem.

Zasadniczo w myśl art. 56 ust. 1 pkt 12 pe karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Podkreślić należy, że naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do zastosowania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przepisów z art. 56 ust. 1 i 2 Prawa energetycznego i wymierzenia przedsiębiorcy na tej podstawie kary pieniężnej. Przepis ten stanowi zatem samodzielną podstawę do wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy za nieprzestrzeganie warunków udzielonej koncesji i nie wymaga wykazania zawinionego działania przedsiębiorcy gdyż Prezes URE ocenia wyłącznie obiektywne okoliczności związane z wypełnianiem przez przedsiębiorców obowiązków wynikających tak z ustawy jak i koncesji.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że powód cofając odwołanie od decyzji Prezesa URE dotyczącej udzielania mu koncesji przyjął warunki koncesji określone w decyzji, gdyż decyzja skutkiem cofnięcia odwołania stała się prawomocna. Zatem powód był zobowiązany stosować się do warunków koncesji w prowadzonej na jej podstawie działalności tj. w zakresie obrotu paliwami ciekłymi: benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, olejami opałowymi, gazem płynnym (...) przy wykorzystaniu autocystern. Na marginesie warto tylko wskazać, że zdaniem Sądu dopuszczalne jest ograniczenie w koncesji sposobu obrotu paliwami o ile przedsiębiorca dysponuje tylko takimi ograniczonymi środkami zapewniającymi prawidłowe wykonywanie działalności objętej koncesją. Podstawę dla takiego ograniczenia stanowi przepis art. 35 ust 1 pkt. 5 pe, skoro nakazuje we wniosku o udzielenie koncesji określić środki jakimi dysponuje podmiot ubiegający się o koncesję, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania działalności objętej wnioskiem. Podobnie przepis art. 33 ust 1 pkt 3 pe wskazując, że Prezes URE udziela koncesji wnioskodawcy, który ma możliwości techniczne gwarantujące prawidłowe wykonywanie działalności implikuje, że o ile możliwości techniczne pozwalają na prawidłowe wykonywanie działalności koncesjonowanej w ograniczonym zakresie, to wówczas koncesja winna odnosić się do tego właśnie zakresu.

W konsekwencji istnienia w obrocie prawomocnej decyzji ograniczającej zakres koncesji powoda do możliwości wykonywania działalności koncesjonowanej tylko przy wykorzystaniu autocysterny, należy stwierdzić, że rozpoczęcie przez powoda z dniem 1 lutego 2012 działalności koncesjonowanej przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w C. było naruszeniem warunków koncesji o jakim mowa w art. 56 ust. 1 pkt. 12 pe. Zdaniem Sądu przekroczenie zakresu udzielonej koncesji jest bowiem naruszeniem tej koncesji.

Niemniej jednak okoliczności niniejszej sprawy przemawiały za odstąpieniem od nałożenia na powoda kary. Podstawę takiej decyzji stanowił przepis art. 56 ust 6a pe, zgodnie z którym Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeśli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Odnosząc się do zachowania powoda, to z całą pewnością należy stwierdzić, że zaprzestał on naruszania prawa, gdyż z dniem 13 lipca 2012r uzyskał koncesję rozszerzającą prawo wykonywania działalności koncesjonowanej także przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w C.. Jeśli się zaś weźmie pod uwagę fakt, że z wnioskiem o udzielenie koncesji w tym zakresie powód wystąpił już w dniu 7 grudnia 2011r tj na 2 miesiące przed rozpoczęciem działalności, to gdyby nie nadmierna długość postępowania administracyjnego, to z dniem rozpoczęcia faktycznej działalności w tym obiekcie powód powinien już posiadać prawomocne rozstrzygnięcie organu koncesyjnego. Na małą szkodliwość czynu wskazuje także fakt, że już w dniu złożenia wniosku o udzielenie koncesji powód spełniał warunki do udzielenia mu koncesji, bo skoro powodem wcześniejszego ograniczenia mu koncesji do obrotu paliwami przy wykorzystaniu autocysterny było jedynie posiadanie warunków technicznych w takim ograniczonym zakresie, to nabycie działającej zgodnie z wymogami prawa stacji paliw musiało być jednoznaczne z uzyskaniem warunków technicznych także w

zakresie obrotu paliwami przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w C., co w konsekwencji potwierdził Prezes URE rozszerzając decyzją z 13 lipca 2012r koncesję w tym zakresie. Wydanie decyzji powodowi w pierwotny zakresie pozwalało zdaniem Sądu uznać, że dawał on rękojmię prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej także w zakresie rozszerzonym tj przy sprzedaży paliw przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w C..

Nie bez znaczenia dla odstąpienia od wymierzania kary była także okoliczność podniesiona przez powoda w trakcie jego przesłuchania, że zaprzestanie działalności przez stację paliw na okres kilku miesięcy w oczekiwaniu na uzyskanie koncesji spowodowałyby odpływ (często nieodwracalny) nabywców paliw do konkurencji, co jest niebagatelne przy prowadzeniu działalności gospodarczej i co należy także brać pod uwagę, przy ocenie zachowania przedsiębiorcy. Zdaniem Sądu ów kontekst gospodarczy zachowania powoda oraz brak negatywnych skutków jego zachowania przemawiały także za darowaniem mu kary pieniężnej.

Na ocenę znikomego stopnia szkodliwości zachowania powoda wskazuje także okoliczność, że przedsiębiorca dopełnił obowiązku wynikającego z warunku 2.4.1. koncesji tj zawiadomił Prezesa URE o istotnej zmianie dotyczącej wykonywanej działalności tj rozszerzeniu wykonywania tej działalności także przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w C., co pozwalało organowi w trakcie rozpoznawania wniosku o rozszerzenie koncesji na sprawowanie nadzoru także nad wykonywaniem działalności przez powoda i w tym zakresie.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów odwołania to bezzasadny był ten zarzut, który odnosił się do braku umocowania osoby wydającej zaskarżoną decyzję, gdyż w toku niniejszego postępowania pozwany wykazał, iż decyzja wydana została zgodnie z prawem, zaś Dyrektor J. L. był umocowany do działania w imieniu pozwanego w dacie wydania zaskarżonej decyzji.

Jednocześnie Sąd nie znalazł podstaw do uchylenia decyzji Prezesa URE w całości jak tego żądał powód, gdyż zasadniczo Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznaje sprawę merytorycznie, zaś uchylenie decyzji może nastąpić tylko wyjątkowo, tj. gdy została ona wydana bez podstawy prawnej lub gdy zachodzą przesłanki nieważności decyzji administracyjnej. Wobec tego, że żadna z tych sytuacji w sprawie niniejszej nie zachodziła, to Sąd nie uwzględnił tego najdalej idącego żądania powoda.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał, że ustalone w sprawie niniejszej okoliczności dotyczące znikomego stopnia szkodliwości czynu powoda oraz zaprzestanie naruszania warunków koncesji dawały jedynie podstawę do zmiany decyzji w części dotyczącej kary, w szczególności uzasadniały odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej. Biorąc powyższe względy pod uwagę, Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, działając na podstawie art. 479⁵³ § 1 i § 2 k.p.c., nie znajdując podstaw do uchylenia decyzji w całości, zmienił zaskarżoną decyzję częściowo, oddalając dalej idące żądanie.

Wobec częściowego tylko uwzględnienia odwołania powoda, Sąd w oparciu o przepis art. 100 k.p.c. orzekł o zniesieniu między stronami kosztów procesu.

SSO Małgorzata Perdion – Kalicka