

*Sygn. akt XVII AmE 71/16*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 sierpnia 2018 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie – XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

**Przewodniczący: SSO Bogdan Gierzyński**

Protokolant: sekretarz sądowy Wioleta Donoch

po rozpoznaniu w dniu 13 sierpnia 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **M. S.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

z udziałem zainteresowanego **A. K.**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 grudnia 2015 r., Nr (...)

I. uchyla pkt 2 zaskarżonej decyzji w stosunku do M. S.;

II. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz M. S. kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Bogdan Gierzyński

*Sygn. akt XVII AmE 71/16*

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji decyzją z dnia 29 grudnia 2015 r., Nr (...) na podstawie art. 56 ust 1 pkt 12, art. 56 ust 2 pkt 1 w zw. z art. 56 ust 3 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), w zw. z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego orzekł, że Przedsiębiorcy Pan A. K. i Pani M. S. prowadzący wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą: FIRMA HANDLOWO-USŁUGOWA (...), z siedzibą w Ż. naruszyli:

1. warunek 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 27 stycznia 2005 r., Nr (...) (z późn. zm.) w ten sposób, że wprowadzili do obrotu gaz płynny ((...)) o jakości niezgodnej z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego ((...)) (Dz. U. Nr 251, poz. 1851 z późn. zm.) - zwanym dalej rozporządzeniem jakościowym;

2. za działania opisane w pkt. 1 wymierzam Przedsiębiorcom Panu A. K. i Pani M. S. prowadzącym wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą: FIRMA HANDLOWO-USŁUGOWA (...), z siedzibą w

Ż. (...), ul. (...), posiadającym numer identyfikacji podatkowej NIP (CEIDG): Pan A. K.: (...), Pani M. S.: (...) oraz numer identyfikacji podatkowej NIP spółki cywilnej: (...), karę pieniężną w wysokości 54 000 zł (słownie: pięćdziesiąt cztery tysiące złotych).

W uzasadnieniu decyzji Prezes URE wskazał m.in., że w trakcie postępowania administracyjnego zostało bezspornie ustalone, że powodowie nie przestrzegali obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi wynikających, tj. pkt 2.2.3. tej koncesji, ponieważ wprowadził do obrotu gaz płynny ( (...)) o jakości niezgodnej z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 28 grudnia 2006 r. w sprawie wymagań jakościowych dla gazu skroplonego ((...)) (Dz. U. Nr 251, poz. 1851 z późn. zm.). W związku z powyższym, w dniu 29 grudnia 2015 r., Prezes URE wydał decyzję wymierzającą powodom karę pieniężną w wysokości 54 000,00 zł, co stanowiło około (...) % przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez powoda w 2014 r.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosła M. S. wnosząc o:

1. stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji z uwagi na rażące naruszenie art. 369 Kodeksu cywilnego w związku z art. 115 § 1 Ustawy ordynacja podatkowa, które to przepisy powinny być stosowane na podstawie art. 56 ust. 7a Ustawy prawo energetyczne poprzez wskazanie w przedmiotowej decyzji, że każdemu jej adresatów wymierza się karę w wysokości 54.000,00 zł zamiast orzec o ich solidarnej odpowiedzialności, poprzez co powyższa decyzja rodzi poważne wątpliwości co do prawa i obowiązku stron oraz sposobu jej wykonania,
2. zmianę punktu 2 w/w decyzji poprzez odstąpienie od wymierzenia kary lub w przypadku braku możliwości uwzględnienia takiego wniosku zmniejszenie wysokości wymierzonej kary pieniężnej,
3. wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy,
4. połączenie do wspólnego rozpoznania odwołania złożonego od niniejszej decyzji przez Pana A. K.,
5. rozpoznanie sprawy również pod nieobecność Odwołującego na rozprawie,
6. zwrot kosztów postępowania.

W/w decyzji odwołująca zarzuciła naruszenie:

1. art. 369 Kodeksu cywilnego w związku z art. 115 § 1 Ustawy ordynacja podatkowa, które to przepisy powinny być stosowane na podstawie art. 56 ust. 7a Ustawy prawo energetyczne poprzez wskazanie w przedmiotowej decyzji, że każdemu jej adresatów wymierza się karę w wysokości 54.000,00 zł zamiast orzec o ich solidarnej odpowiedzialności, poprzez co powyższa decyzja rodzi poważne wątpliwości co do prawa i obowiązku stron oraz sposobu jej wykonania,
2. art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 6a Ustawy prawo energetyczne poprzez nałożenie kary pieniężnej mimo znikomego stopnia szkodliwości czynu oraz zaprzestania przez podmiot naruszenia prawa,
3. art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 3 i ust. 6 Ustawy prawo energetyczne poprzez nieuwzględnienie w całości tam określonych przesłanek wpływających na wysokość kary pieniężnej i wymierzenie zbyt surowej kary.

Odwołująca podniosła m.in., że przedmiotowa decyzja budzi uzasadnione wątpliwości prawne, gdyż wprost nie zostały w niej wskazane prawa i obowiązki stron w zakresie jej wykonania. Nie orzeczono o solidarnej odpowiedzialności wskazując, że każdemu z jej adresatów wymierza się karę w wysokości 54.000,00 zł. Nie wydano zatem decyzji kształtującej solidarną odpowiedzialność co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tej decyzji. Również w ocenie odwołującej, przekroczenie jednego parametru w wyżej przedstawionych zakresach sprzedawanego w tamtym okresie gazu nie usprawiedliwia wymierzenia wobec nas kary pieniężnej w jakiegokolwiek wysokości, gdyż stopień szkodliwości czynu jest znikomy. Dodała ponadto, iż wymierzając karę pieniężną w wysokości 54.000,00 zł Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie wziął pod uwagę faktu, że czynności podjęte w trakcie w/w kontroli przez Inspektorów (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej stanowiły dla spółki duże obciążenie finansowe

i mierzalne straty. Stacja paliw nie funkcjonowała przez okres tygodnia, zaprzestano sprzedaży, zatem zostaliśmy pozbawieni możliwości zarobkowania. Ponadto w wyniku zaistniałej sytuacji z obrotu handlowego wycofano 3880 litrów gazu (...) o łącznej wartości 9.855,20 zł, co było bardzo dotkliwą karą. Po stwierdzeniu przedmiotowych nieprawidłowości działając bez zbędnej zwłoki zaprzestaliśmy dokonywania transakcji handlowych ze spółką (...). Kara pieniężna w wysokości określonej w decyzji będącej przedmiotem odwołania nie uwzględnia współników spółki cywilnej możliwości finansowych.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o:

1. połączenie do wspólnego rozpatrzenia spraw z odwołania: M. S. oraz A. K. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 grudnia 2015 r., znak: (...),
2. zmianę pkt 2 sentencji decyzji poprzez nadanie brzmienia: „za działania opisane w pkt. 1 wymierzam solidarnie Przedsiębiorcom Panu A. K. i Pani M. S. prowadzącym wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą: FIRMA HANDLOWO-USŁUGOWA (...), z siedzibą w Ż. ((...)), ul. (...), posiadającym numer identyfikacji podatkowej NIP (CEIDG): Pan A. K.: (...), Pani M. S.: (...) oraz numer identyfikacji podatkowej NIP spółki cywilnej: (...), karę pieniężną w wysokości 54 000 zł (słownie: pięćdziesiąt cztery tysiące złotych).”,
3. oddalenie odwołania w pozostałej części,
4. zasądzenie od powodów na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Ponadto wniósł o dopuszczenie dowodu z dokumentów:

1. decyzji Prezesa URE z dnia 27 stycznia 2005 r. znak: (...),
  2. decyzji Prezesa URE z dnia 10 października 2008 r. znak: (...) wraz z postanowieniem Prezesa URE z dnia 4 lipca 2008 r., znak (...),
  3. decyzji Prezesa URE z dnia 22 października 2013 r. znak: (...),
- na okoliczność posiadania koncesji oraz warunków jej wykonywania.

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

Decyzją z dnia 27 stycznia 2005 r., Nr (...) (z późn. zm.) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił koncesji na obrót paliwami ciekłymi przedsiębiorcom A. K. i M. S. prowadzącym wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą: FIRMA HANDLOWO-USŁUGOWA (...) z siedzibą w Ż., na okres od 30 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2030 r.

Zgodnie z punktem 2.2.3 koncesji udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 27 stycznia 2005 r., Nr (...) (z późn. zm.), Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliwami ciekłymi, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów.

Pismem z dnia 30 października 2015 r., ((...)), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przekazał Prezesowi URE informacje o naruszeniu warunków koncesji na obrót paliwami ciekłymi, ujawnionym w trakcie kontroli na stacji paliw zlokalizowanej w Ż., przy ul. (...), wykorzystywanej przez Koncesjonariuszy.

W dniu 19 listopada 2014 r. na stacji paliw Koncesjonariuszy przeprowadzono kontrolę przez upoważnionych pracowników (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Ł. (Protokół kontroli nr (...)). **/k. 3-4v akt adm./**

Do kontroli pobrano próbki gazu płynnego ( (...)): próbkę paliwa przeznaczoną do badań laboratoryjnych w ilości 1 x 1,8 l, oraz próbkę kontrolną w ilości 1 x 1,8 l. Próbki zabezpieczono i poddano badaniom laboratoryjnym. Pobrane próbki przekazano do Zakładu (...). Na okoliczność pobrania próbek sporządzono protokół pobrania próbek Nr (...).  
**/k. 5-5v akt adm./**

W wyniku przeprowadzonych przez Zakład (...) badań laboratoryjnych paliwa (Sprawozdanie z badań nr (...) z dnia 24 listopada 2014 r.) stwierdzono, że gaz płynny ( (...)) nie spełniał wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu jakościowym - zawartość siarki wyniosła 98 mg/kg przy tolerancji 59 mg/kg. **/k. 6-6v, k. 8 akt adm./**

Kolejna kontrola przeprowadzona została na stacji paliw Koncesjonariuszy w dniu 2 grudnia 2014 r. przez upoważnionych pracowników (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Ł. (Protokół kontroli nr (...)). Do kontroli pobrano próbki gazu płynnego ( (...)): próbkę paliwa przeznaczoną do badań laboratoryjnych w ilości 1 x 1,8 l oraz próbkę kontrolną w ilości 1 x 1,8 l. Próbki zabezpieczono i poddano badaniom laboratoryjnym. **/k. 7, k. 11-13, k. 14-14v akt adm./**

Pobrane próbki przekazano do Zakładu (...) na okoliczność pobrania próbek sporządzono protokół pobrania próbek Nr (...). Niniejszy protokół kontroli potwierdza ponadto, że do zbiorników na gaz płynny ( (...)) znajdujących się na stacji paliw zlokalizowanych w Ż., dolewany był gaz płynny ( (...)). W wyniku przeprowadzonych przez Zakład (...), badań laboratoryjnych paliwa (Sprawozdanie z badań nr (...) z dnia 5 grudnia 2014 r.) stwierdzono, że gaz płynny ( (...)) nie spełniał wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu jakościowym - zawartość siarki wyniosła 92 mg/kg przy tolerancji 59 mg/kg. **/k. 15-19 akt adm./**

Podczas następnej kontroli przeprowadzonej na stacji paliw Koncesjonariuszy w dniu 10 grudnia 2014 r. przez upoważnionych pracowników (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Ł. (Protokół kontroli nr (...)), na podstawie upoważnienia (...) Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej wydano decyzję z rygorem natychmiastowej wykonalności, zarządzającą wycofanie z obrotu handlowego, zakwestionowanego w toku kontroli (...) przeprowadzonej w dniu 2 grudnia 2014 r. paliwa ciekłego - gazu płynnego ( (...)). **/k. 20-20-22, k. 24 akt adm./**

Zgodnie z wymogami rozporządzenia jakościowego całkowita zawartość siarki (po wprowadzeniu substancji zapachowej) w gazie płynnym ( (...)) nie powinna przekroczyć 50 mg/kg, przy tolerancji 59 mg/kg przyjętej przez Zakład (...).

W toku badań przeprowadzonych przez Zakład (...) ustalono, że gaz płynny ( (...)) - próbka paliwa przeznaczona do badań laboratoryjnych pobrana do kontroli w dniu 19 listopada 2014 r. - zawierał 98 mg/kg siarki, co oznacza, że parametr przekroczonego o ponad 66,10 % dopuszczalnej normy.

W toku badań przeprowadzonych przez Zakład (...) ustalono, że gaz płynny ( (...)) - próbka paliwa przeznaczona do badań laboratoryjnych pobrana do kontroli w dniu 2 grudnia 2014 r. - zawierał 92 mg/kg siarki, co oznacza, że parametr przekroczonego o ponad 55,93 % dopuszczalnej normy.

Przychód Koncesjonariuszy z prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi wynosił w 2014 r. (...) zł, przychody z działalności gospodarczej ogółem koncesjonariuszy w roku 2014 wynosiły (...) zł. **/k. 43v, k. 51v, k. 58 akt adm./**

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym oraz postępowaniu sądowym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane.

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

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozpoznaje środki odwoławcze (odwołania i zażalenia) od rozstrzygnięć wydanych przez Prezesa URE w trybie ustawy - Prawo energetyczne. Podkreślenia wymaga fakt, iż sąd ochrony konkurencji i konsumentów nie jest organem wyższego stopnia dla Prezesa URE. Stanowisko takie zajął sąd antymonopolowy w postanowieniu z dnia 31 stycznia 2000 r., w którym stwierdził, iż sąd antymonopolowy w rozumieniu art. 157 § 1 w zw. z art. 156 k.p.a., nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do Prezesa URE i dlatego też nie jest właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezesa URE (o co wносиła odwołująca w przedmiotowej sprawie). Jednakże bezsporne jest, że do kompetencji sądu ochrony konkurencji i konsumentów należy rozpoznanie odwołania od decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Prezesa URE. (Magdalena Jaś-Nowopolska, Sądowa kontrola decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Legalis).

Mając z kolei na względzie treść odwołania, należy stwierdzić, iż co do zasady bezsporna pozostaje kwestia naruszenia przepisów prawa dotyczących naruszenia norm jakościowych oferowanego przez powoda gazu skroplonego (...). Bez znaczenia dla stwierdzenia tego faktu ma kwestia zaufania, co podnosił powód, od dotychczasowego dostawcy ww. paliwa. Powód bowiem jako podmiot profesjonalny, na podstawie udzielonej mu przez państwo koncesji miał obowiązek jej wypełniania w sposób zgodny z prawem. Za naruszenie natomiast jej postanowień przewidziana jest m.in. odpowiedzialność finansowa w formie nałożenia kary pieniężnej. Wbrew twierdzeniom odwołującego w przedmiotowej sprawie nie zaistniały okoliczności uzasadniające zastosowanie art. 56 ust. 6a P.e., a zatem zarzut niezastosowania tego przepisu należy uznać za niezasadny. Zgodnie z tym przepisem Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Rozwiązanie normatywne wprowadzone w powołanym przepisie polega na przyznaniu Prezesowi Urzędu kompetencji do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, jeżeli zostały spełnione przesłanki w nim wymienione. Oznacza to, że mimo zaistnienia tych przesłanek decyzja Prezesa Urzędu w tym przedmiocie nie jest decyzją związaną, gdyż ich wystąpienie nie obliguje organu do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w tym przepisie, skoro Prezes URE jedynie "może" odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 października 2014 r. (III SK 47/13, Lex nr 1540636) wskazał, że rozstrzygając, czy naruszenie obowiązku ciążącego na przedsiębiorcy można w okolicznościach faktycznych sprawy uznać za czyn o znikomym stopniu szkodliwości, zasadne jest odwołanie się do sposobu weryfikacji tego stopnia wypracowanego w prawie karnym, skoro prawodawca posłużył się w art. 56 ust. 6a Pe instytucją prawa karnego, z uwagi na represyjny charakter kar pieniężnych przewidzianych w tym przepisie. W związku z tym zarzuty odwołującej, dotyczące nałożenia kary pieniężnej oraz zakwestionowanie wysokości nałożonej kary pieniężnej, lub niezastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej ze względu na znikomą szkodliwość czynu oraz zaprzestanie przez podmiot naruszenia prawa, należy uznać za chybione.

Podstawę rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy stanowi zasadnicza kwestia dla rozstrzygnięcia, poprzez brak wskazania wysokości kary pieniężnej nałożonej na poszczególnych współników spółki.

Spółka cywilna, nie posiada statusu przedsiębiorcy, ani zdolności prawnej, nie może być stroną - adresatem decyzji administracyjnej. Za przedsiębiorców uznaje się także współników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art.4 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 4 ust. 2 z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców).

Z tego też względu kara pieniężna na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne może być nałożona wyłącznie na współników spółki cywilnej, gdyż jest to kara, która może być nałożona wyłącznie na przedsiębiorcę prowadzącego działalność na podstawie koncesji. Równocześnie przepis ten nie zezwala na nakładanie jednej kary na kilku przedsiębiorców.

Odpowiedzialność karnoadministracyjna to odpowiedzialność typu represyjno-porządkowego, będąca przejawem interwencjonizmu państwowego w sferach, jakie zostały uznane przez ustawodawcę za szczególnie istotne (zob. wyrok z 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr (...), poz. 6). Odpowiedzialność ta, oparta na zasadzie winy obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej ( Wyrok TKz dnia 15 stycznia 2007 r. Sygn. akt P 19/06). Nie jest to zatem zobowiązanie

o charakterze cywilnoprawnym, a zatem istnienie pomiędzy przedsiębiorcami umowy spółki cywilnej nie ma żadnego znaczenia.

Z powyższych względów, Prezes URE nakładając karę pieniężną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne obowiązany był określić jej wysokość dla każdego przedsiębiorcy nawet jeśli wynikały one z tej samej podstawy faktycznej.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy na podstawie art. 479<sup>48</sup> § 2 k.p.c. uchylił zaskarżoną decyzję, w stosunku do M. S.,.

Sąd orzekł o kosztach na podstawie art. 98 k.p.c. Na koszty sądowe składa się zwrot opłaty od odwołania w wysokości 100 zł.

SSO Bogdan Gierzyński


--
