

Sygn. akt VI A Ca 682/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 lutego 2015r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Irena Piotrowska

Sędziowie: SA Małgorzata Kuracka

SO (del.) Magdalena Sajur - Kordula (spr.)

Protokolant: sekr. sądowy Agnieszka Pawłowska

po rozpoznaniu w dniu 17 lutego 2015 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) sp. z o.o. w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o udzielenie koncesji

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 24 lutego 2014 r.

sygn. akt XVII AmE 133/12

1. oddala apelację;

2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) sp. z o.o. w W. kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt. VI A Ca 682/14

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 30 sierpnia 2012 roku, nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odmówił udzielenia przedsiębiorcy – (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej określonej w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo energetyczne, polegającej na obrocie paliwami ciekłymi.

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2014r. Sąd Okręgowy w Warszawie- Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydanym po rozpoznaniu odwołania przedsiębiorcy od powyższej decyzji, uchylił zaskarżoną decyzję w całości oraz zasądził od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oparł swe rozstrzygnięcie na następujących ustaleniach faktycznych i rozważaniach prawnych:

Pismem z dnia 22 marca 2012 roku (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. skierowała do Urzędu Regulacji Energetyki wnioski o udzielenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres 30 lat. We wniosku wskazała, że głównym przedmiotem działalności będzie hurtowa sprzedaż paliw płynnych takich jak: benzyn silnikowych innych niż lotnicze, olei napędowych, estrów stanowiących samoistne paliwa, olei opałowych, gazu płynnego propan – butan do napędzania pojazdów mechanicznych. W piśmie tym wnioskodawca zaznaczył, że nie może przedstawić sprawozdań finansowych z prowadzonej działalności gospodarczej, ponieważ jest nowo założoną spółką i nie posiada tych sprawozdań. Wskazał ponadto, że posiada zgromadzone środki finansowe potrzebne do prawidłowego wykonywania działalności, na potwierdzenie czego przedłożył zaświadczenie bankowe. Zaznaczył, że uzyskał limity kupieckie z odroczonymi terminami płatności od dostawców, dzięki którym może swobodnie funkcjonować i poszerzać handel hurtowy, na dowód czego załączył umowy handlowe. (...) sp. z o.o. określił również zamiary oraz możliwości obrotu paliwami płynnymi, który ma być realizowany na podstawie podpisanych wstępnych umów współpracy z dostawcami i odbiorcami. Spółka określiła planowane obroty, w następującym wymiarze: rok 2012 – 6.000.000 PLN netto, rok 2013 – 7.000.000 PLN netto, rok 2014 – 8.000.000 PLN netto.

Zgodnie z przedłożonym zaświadczeniem bankowym saldo na rachunku bieżącym w dniu 22 marca 2012 wynosiło 159.443,50 zł.

W kolejnym piśmie (...) sp. z o.o. przedłożyła umowę pożyczki udzielonej spółce przez C. C. w kwocie 160 tys. złotych z terminem wpłaty środków pieniężnych na rzecz pożyczkobiorcy, w następujących terminach: kwoty 60 tys. złotych do dnia 15 marca 2012 roku, kwoty 100 tys. złotych do dnia 16 kwietnia 2012 roku. Zgodnie z umową pożyczka ma być spłacona w 36 ratach począwszy od 1 października 2012 roku. Ostatnia rata ma być zapłacona 1 września 2015 roku.

Na dzień 9 maja 2012 roku saldo na rachunku bieżącym (...) sp. z o.o. wynosiło 259.960,73 zł.

Na dzień 25 czerwca 2012 r. saldo na rachunku bieżącym (...) sp. z o.o. wynosiło 335.437,02 zł.

Na dzień 20 lipca 2012 roku saldo na rachunku bieżącym (...) sp. z o.o. wynosiło 331.576,70 zł.

Postanowieniem z dnia 14 maja 2012 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uzależnił udzielenie przedsiębiorcy (...) sp. z o.o. koncesji w zakresie obrotu paliwami ciekłymi od złożenia zabezpieczenia majątkowego w wysokości 323 tys. złotych. W wykonaniu przedmiotowego postanowienia (...) sp. z o.o. przedłożyła Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki umowę gwarancyjną zawartą z A. M. do łącznej kwoty 323 tys. złotych. Gwarant – A. M. w 2011 roku uzyskała z pozarolniczej działalności gospodarczej przychód w wysokości 23.595.374,05 zł, zaś dochód tego przedsiębiorcy wyniósł 65.779,65 zł.

Na podstawie powyżej przedstawionych przez (...) sp. z o.o. dokumentów po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydał decyzję będącą przedmiotem niniejszej sprawy.

Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

W szczególności zasadny, wg Sądu Okręgowego, okazał się zarzut dotyczący dokonania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sposób wadliwy oceny zdolności finansowej powoda i kryteriów decydujących o możliwości prowadzenia działalności będącej przedmiotem koncesji.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. nr 173 poz. 1807 z późn. zm.) uzyskanie koncesji wymaga wykonywania działalności gospodarczej m.in. w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami. Zgodnie zaś z art. 47 ust. 2 ww. ustawy, udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu w stosunku do wniosku następuje w drodze decyzji. Działalność ta podlega więc reglamentacji państwowej stanowiącej istotne ograniczenie swobody działalności gospodarczej.

Fakt ustawowego ograniczenia działalności gospodarczej związanej z obrotem paliwami ciekłymi poprzez nałożenie obowiązku uzyskania koncesji na jej prowadzenie nie oznacza jednak, iż wydanie decyzji w tym przedmiocie uzależnione jest od dowolnego uznania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Odmowa wydania koncesji poparta powinna zostać wskazaniem okoliczności uzasadniających taką odmowę, m.in. poprzez wykazanie nieposiadania przez przedsiębiorcę środków finansowych niezbędnych do prawidłowego wykonywania koncesjonowanej działalności. Ocena sytuacji finansowej podmiotu ubiegającego się o udzielenie koncesji powinna zostać poparta analizą rynku, charakteru planowanej działalności i ryzyka związanego z jej prowadzeniem, przy uwzględnieniu interesu osób trzecich w tym również interesów konsumentów.

W przedmiotowej sprawie, zdaniem Sądu I instancji, treść zaskarżonej decyzji nie wskazuje jakimi przesłankami kierował się pozwany stwierdzając, że sytuacja finansowa powoda nie pozwala na prowadzenie przez niego koncesjonowanej działalności w sposób prawidłowy. Nie wskazał przy tym okoliczności uzasadniających założenie, że posiadane przez powoda środki nie są środkami wystarczającymi dla prawidłowego prowadzenia działalności gospodarczej. Również przyjęcie kwoty bazowej dla oceny możliwości udzielenia koncesji została ustalona w oderwaniu od realnej oceny działalności objętej wnioskiem oraz ekonomicznego aspektu jej prowadzenia i została wyznaczona na podstawie arbitralnej decyzji organu, bez poparcia tego szerszą analizą.

Przedstawiona w odpowiedzi na pozew argumentacja wskazuje, że pozwany przy rozpoznawaniu wniosku o udzielenie koncesji kierował się wysokością zadeklarowanych przez powoda rocznych obrotów, które planuje osiągnąć w trakcie prowadzenia koncesjonowanej działalności. Nie uzasadnił przy tym dlaczego uznał, że powód powinien wykazać posiadanie środków finansowych w wysokości odpowiadającej średniemu planowanemu miesięcznemu obrotowi osiągniętemu z prowadzonej działalności. Nie ustalił w szczególności ryzyka wynikającego z działalności objętej wnioskiem, jak również stosunku tego ryzyka do sytuacji majątkowej powoda.

W dalszej kolejności Sąd uznał za nieuzasadnione podważenie przez pozwanego złożonego przez powoda zabezpieczenia środków pieniężnych.

Za bezsporne Sąd uznał, iż postanowieniem z dnia 14 maja 2012 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uzależnił udzielenie powodowi koncesji w zakresie obrotu paliwami ciekłymi od złożenia zabezpieczenia majątkowego w wysokości 323 tys. złotych. W wykonaniu przedmiotowego postanowienia powód przedłożył Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki umowę gwarancyjną zawartą z A. M. do łącznej kwoty 323 tys. złotych. Zabezpieczenie to zostało wykonane przez powoda w formie żądanej przez pozwanego, jak również kwota zabezpieczenia odpowiadała kwocie zabezpieczenia żądanego przez pozwanego. Pozwany kierując się wysokością dochodu osiąganego przez gwaranta uznał, iż nie daje on rękojmi wykonania obowiązków wynikających z zawartej umowy gwarancyjnej i nie będzie on w stanie zaspokoić roszczeń ewentualnych beneficjentów. W przekonaniu Sądu Okręgowego dokonanie oceny gwaranta jedynie na podstawie oceny wysokości osiąganego przez niego dochodu nie jest prawidłowe. Na podstawie umowy gwarancji gwarant przejmuje na siebie odpowiedzialność za realizację niewykonanych zobowiązań dłużnika, przy czym odpowiada on za realizację powyższego całym majątkiem. Tak więc dla oceny skuteczności i efektywności złożonego zabezpieczenia powinna mieć znaczenie ocena całokształtu sytuacji majątkowej gwaranta, nie zaś jedynie analiza wysokości jego dochodów, jak to miało miejsce w przedmiotowej sprawie.

Ponadto Sąd Okręgowy uznał że, jak wynika z treści zaskarżonej decyzji, podstawą dla nieuwzględnienia udzielonego przez powoda zabezpieczenia była analiza jego dokumentów wskazująca, że jego dochody w 2011 roku uległy znacznemu obniżeniu w porównaniu z wcześniejszymi latami. Oparcie decyzji jedynie na tym wskaźniku nie jest uzasadnione. Jak już zaznaczono gwarant odpowiada za realizację zobowiązania wynikającego z umowy gwarancji całym majątkiem. Spadek wartości jego dochodów nie ma decydującego znaczenia dla oceny jego wypłacalności, a co z tym związane realizacji udzielonego zabezpieczenia. Rzeczą powszechnie znaną jest, że okresowe obniżenie osiąganego przez przedsiębiorcę dochodu może być spowodowane działaniami inwestycyjnymi w środki trwałe mającymi na celu powiększenie osiąganego przez przedsiębiorcę dochodu oraz poprawę całościowej sytuacji przedsiębiorcy. Takie inwestycje nie prowadzą do obniżenia wypłacalności przedsiębiorcy, będącego

gwarantem. W przedmiotowej sprawie pozwany pominął tę okoliczność koncentrując się jedynie na analizie dochodu osiągniętego przez gwaranta w roku obrotowym poprzedzającym wydanie zaskarżonej decyzji. Tym samym, zdaniem Sądu Okręgowego, pozwany nie uwzględnił całościowej sytuacji materialnej gwaranta i prowadzonej przez niego działalności ograniczając się jedynie do oceny jednego z jej aspektów. W związku z powyższym zaskarżoną decyzją podlegała uchyleniu na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sporu, zasądzając na rzecz powoda koszty procesu według norm przepisanych (art.98 k.p.c.).

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany- Prezes URE, zaskarżając go w całości, zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1) art. 35 ust. 3 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 2 oraz art. 38 ustawy - Prawo energetyczne - poprzez przyjęcie, że pozwany nie wykazał braku dysponowania przez powoda wystarczającymi środkami finansowymi gwarantującymi prawidłowe wykonywanie działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, a także nieprawidłowo ocenił oferowane przez powoda zabezpieczenie majątkowe w celu zaspokojenia roszczeń osób trzecich, mogących powstać wskutek niewłaściwego prowadzenia działalności objętej koncesją, w tym szkód w środowisku;

2) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez bezpodstawne przyjęcie, sprzecznie z treścią zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, co miało decydujący wpływ na wynik sprawy, że określenie kwoty bazowej dla oceny możliwości udzielenia koncesji nastąpiło „w oderwaniu od realnej oceny działalności objętej wnioskiem oraz ekonomicznego aspektu jej prowadzenia” oraz że kwota ta „została wyznaczona na podstawie arbitralnej decyzji organu, bez poparcia tego szerszą analizą”, a także poprzez uznanie, że w okolicznościach niniejszej sprawy pozwany, oceniając oferowane przez powoda zabezpieczenie w postaci umowy gwarancyjnej z Przedsiębiorstwem Handlowo - Usługowym (...) A. M. z siedzibą w N., jako niewystarczające, nie uwzględnił całościowej sytuacji materialnej gwaranta.

Wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez oddalenie odwołania powoda od decyzji pozwanego z dnia 30 sierpnia 2012 r., znak: (...), odmawiającej udzielenia powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi oraz zasądzenie na rzecz pozwanego od powoda kosztów postępowania.

Pozwany wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja okazała się bezzasadna, zaś wyrok Sądu Okręgowego prawidłowy.

Nie potwierdził się zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd I instancji art. 35 ust. 3 w zw. z art. 33 ust. 1 pkt 2 oraz art. 38 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. Prawo energetyczne (t.j Dz.U. z 2012r. Nr 1059). Z przytoczonych przepisów wynika, że Prezes URE udziela koncesji wnioskodawcy, który m.in. dysponuje środkami finansowymi w wielkości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności bądź jest w stanie udokumentować możliwości ich pozyskania, udzielenie koncesji może być uzależnione od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia majątkowego w celu zaspokojenia roszczeń osób trzecich, mogących powstać wskutek niewłaściwego prowadzenia działalności objętej koncesją, w tym szkód w środowisku. Zgodnie z art. 35 ust. 3 Prezes URE odmawia udzielenia koncesji, gdy wnioskodawca nie spełnia wymaganych przepisami warunków.

Przepis art. 33 ust. 1 pkt 2 prawa energetycznego przewiduje więc dwie przesłanki, gdy sytuacja finansowa przedsiębiorcy uzasadnia udzielenie koncesji:

1. dysponowanie przez przedsiębiorcę środkami finansowymi w wysokości gwarantującej prawidłowe wykonywanie działalności koncesjonowanej
2. możliwość pozyskania tych środków w przyszłości.

W przypadku, gdy organ ma wątpliwości, co do tego czy przedsiębiorca dysponuje wystarczającymi środkami lub możliwością ich pozyskania, w myśl art. 38 prawa energetycznego ma możliwość uzależnienie udzielenia

koncesji od złożenia przez wnioskodawcę zabezpieczenia majątkowego. W tym zakresie wybór właściwego środka stanowiącego takie zabezpieczenie zależy od swobodnej oceny organu regulacyjnego. Decyzja organu należy do zakresu uznania administracyjnego, które rozumie się jako "przewidziane obowiązującymi przepisami uprawnienie organu administracji wydającego decyzję do wyboru rozstrzygnięcia, a zatem zachodzi wówczas, gdy norma prawna nie przewiduje obowiązku określonego zachowania się organu, lecz możliwość wyboru załatwienia sprawy" (Mariusz Swora, Zdzisław Muras "Prawo energetyczne. Komentarz." Warszawa 2010). Korzystanie z uznania administracyjnego jest ograniczone treścią art. 6 i 7 k.p.a., co oznacza, że organ obowiązany jest uwzględnić przepisy prawa, podjąć wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz uwzględnić m.in. słuszny interes strony i ogólne zasady k.p.a. Nie bez znaczenia jest również zasada sformułowana w art. 8 k.p.a. t.j. zasada zaufania do władzy publicznej.

Sąd Okręgowy słusznie stwierdził, że odmowa wydania koncesji powinna zostać poparta wskazaniem okoliczności uzasadniających taką odmowę, zaś w przedmiotowej sprawie treść decyzji nie wskazuje jakimi przesłankami kierował się pozwany stwierdzając, że sytuacja finansowa powoda nie pozwala na prowadzenie przez niego koncesjonowanej działalności w sposób prawidłowy. Uzasadnienie decyzji jest lakoniczne i nie zawiera jasnych i jednoznacznych ustaleń, dlatego środki, którymi dysponuje przedsiębiorca nie gwarantują tej prawidłowości wykonywania działalności. W szczególności Prezes URE nie wyjaśnił, dlaczego ocenia, że powód powinien mieć zabezpieczone środki w kwocie 323.000 zł. Wyjaśnienie, że stanowi ona 1/12 deklarowanych obrotów rocznie znalazło się w odpowiedzi na odwołanie, brak go natomiast w samej decyzji. Ponadto kwota powyższa stanowi jedynie iloraz prognozowanego obrotu powoda i ilości miesięcy w roku, jak słusznie wskazał Sąd I instancji, w oderwaniu od oceny sytuacji finansowej powoda, nie poparta jest analizą rynku a także oceną planowanej działalności gospodarczej, związanego z nią ryzyka przy uwzględnieniu interesu osób trzecich.

Nie wyjaśnione zostało w decyzji, dlaczego Prezes URE uważa, iż przedstawiona przez powoda umowa gwarancyjna zawarta z A. M. prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Handlowo- Usługowe (...) nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia. Prezes URE odniósł się tylko do spadku dochodu gwaranta w jednym roku oraz kwoty tego dochodu- jego zdaniem zbyt niskiego. Jak zasadnie podniósł Sąd Okręgowy, nie uwzględnił natomiast ogólnej sytuacji majątkowej gwaranta np posiadanych przez niego składników majątkowych, w tym nieruchomości. Powód przedstawił natomiast dokumenty obrazujące sytuację gwaranta, w tym bilans oraz rachunek zysków i strat za rok 2011, które winny być przedmiotem szerszej analizy Prezesa URE.

Nie kwestionując zasady uznania administracyjnego, stwierdzić należy, że jej ramy wyznaczają powołane powyżej zasady procedury administracyjnej, w tym zasada zaufania do władzy publicznej, która nakazuje aby podjęte decyzje znalazły odzwierciedlenie w istniejącym stanie faktycznym oraz były oparte na wszechstronnej jego analizie. Prezes URE ma obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, zaś w niniejszym przypadku, tego nie uczynił, Zaskarżona decyzja dotknięta jest wadą dowolności, winna więc zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

Niezasadny okazał się również zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., poprzez poczynienie ustaleń i wniosków niezgodnych z zebranych w sprawie materiałem dowodowym.

W orzecznictwie przyjmuje się, że ramy swobodnej oceny dowodów muszą być określone wymaganiami prawa procesowego, doświadczenia życiowego, regułami logicznego myślenia oraz pewnego poziomu świadomości prawnej, według których sąd w sposób bezstronny, racjonalny i wszechstronny rozważa materiał dowodowy jako całość, dokonuje wyboru określonych środków dowodowych i wając ich moc oraz wiarygodność, odnosi je do pozostałego materiału dowodowego (tak np.: uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 1980r., II URN, OSNC 1980 nr 10 poz.200).

Pozwany zarzucając Sądowi I instancji przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, w istocie nie przedstawił błędów w logice jego rozumowania, wdał się jedynie w polemikę z jego rozstrzygnięciem. Tymczasem wnioski Sądu są logicznie prawidłowe i znajdują odzwierciedlenie w zebranych w sprawie materiale dowodowym- dowodach z dokumentów zgromadzonych zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak również przed Sądem.

Okolicznością kluczową jest jednak, że kilkudzaniowe uzasadnienie decyzji w istocie nie wyjaśnia jej motywów, natomiast materiał dowodowy wskazuje, iż istnieją dokumenty pozwalające na wnikliwą ocenę, zarówno sytuacji finansowej samego powoda, jak i gwaranta.

Z tych względów, apelacja jako bezzasadna podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Orzeczenie o kosztach postępowania apelacyjnego oparto na mocy art. 98 § 1 i 3 k.p.c.