

Sygn. akt *XVII AmE 121/17*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 kwietnia 2019 r.

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

Przewodniczący –	<b><i>SSO Małgorzata Perdion-Kalicka</i></b>
Protokolant –	sekretarz sądowy Wioleta Donoch

po rozpoznaniu 10 kwietnia 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania ***(...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P.***

przeciwko ***Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki***

***o wymierzenie kary pieniężnej***

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 25 stycznia 2017 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) złotych z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

Sygn. akt *XVII AmE 121/17*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 25 stycznia 2017 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej jako Prezes URE) orzekł, że przedsiębiorstwo działające pod firmą (...) Sp. z o.o. z siedzibą w P. prowadziło obrót paliwami ciekłymi niezgodnie z przedmiotem i zakresem udzielonej koncesji, tj. prowadziło obrót olejem napędowym na stacjach paliw oraz naruszyło warunek 2.4.1. koncesji, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 26 czerwca 2014 r. nr (...) poprzez niezawiadomienie Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej ww. koncesją, tj. o rozszerzeniu zakresu działalności o obrót paliw ciekłych na stacjach paliw oraz o zmianie adresu siedziby koncesjonariusza i za to działanie wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 73 000 zł.

Powód - (...) Sp. z o.o. z siedzibą w P. złożył odwołanie od powyższej decyzji, zaskarżając ją w części, tj. w pkt II rozstrzygnięcia i zarzucając:

1. Naruszenie art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. mające istotny wpływ na wynik sprawy, a polegające na niewyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego i niepodjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, nadto polegające na błędnej ocenie zgromadzonego materiału

dowodowego oraz powierzchownej analizie sytuacji materialnej przedsiębiorcy, co w konsekwencji spowodowało wymierzenie przedsiębiorcy kary pieniężnej w znacznej wysokości, tj. 73 000 zł;

2. Naruszenie art. 8 k.p.a. mające istotny wpływ na wynik sprawy, a polegające na działaniu w sposób pozbawiony wymaganej bezstronności, powierzchowny, a przez to w sposób obniżający zaufanie strony do organu;

3. Naruszenie art. 56 ust. 6 ustawy prawo energetyczne (dalej jako p.e.) poprzez jego niewłaściwą wykładnię i zastosowanie, polegające na uznaniu, że stopień szkodliwości czynu, którego dopuścił się przedsiębiorca był znaczny.

Stawiając powyższe zarzuty powód wniósł o uchylenie decyzji w zaskarżonym zakresie, tj. w pkt II i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

W odwołaniu powód nie kwestionował okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu strona powodowa wskazywała na nieprawidłowe zastosowanie przez Prezesa URE przepisów prawa podczas ustalania kary pieniężnej wymierzonej powodowi przy uwzględnieniu: stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania podmiotu oraz sytuacji finansowej karanego podmiotu. Powód podniósł, iż koncesjonariusz nieświadomie nie wystąpił z wnioskiem o rozszerzenie przedmiotu i zakresu posiadanej koncesji. Przedsiębiorca w swoich działaniach był przekonany, że zgłoszenia aktualizacyjnego dokona sąd rejestrowy. Powód wskazał, iż tego typu działanie należy oceniać przez pryzmat niedbalstwa, nie zaś świadomego naruszenia warunków koncesji.

Odnosząc się do stopnia szkodliwości czynu powód twierdził, iż ze względu na okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, stopień szkodliwości czynu przyjęty przez Prezesa jest nieuzasadniony i nazbyt wygórowany.

Zdaniem powoda Prezes URE przy ustalaniu wysokości nałożonej kary pieniężnej nie uwzględnił w należyтым stopniu wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na wysokość kary. W rezultacie nałożona zaskarżoną decyzją kara pieniężna w wysokości 73 000 zł jest niewspółmiernie wysoka w stosunku do stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania powoda, a w szczególności jego możliwości finansowych.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

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

(...) Sp. z o.o. posiada koncesję na obrót paliwami ciekłymi udzieloną decyzją Prezesa URE z 26 czerwca 2014 r., nr (...), której termin ważności został ustalony od 26 czerwca 2014 roku do 31 grudnia 2030. (koncesja, k. 37-39v).

Punkt 1 tej koncesji precyzował, że przedmiotem działalności objętej koncesją jest działalność gospodarcza w zakresie obrotu benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, olejami opałowymi oraz gazem płynnym bez wykorzystania urządzeń infrastruktury technicznej.

Natomiast zgodnie z punktem 2.4.1. zawartym w koncesji, przedsiębiorca był obowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w tym w szczególności nazwy, siedziby, adresu, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania.

Tymczasem powodowa spółka prowadziła działalność w innym zakresie niż wynikający z koncesji tj przy wykorzystaniu infrastruktury, o czym nie zawiadomiła organu regulacyjnego.

Urzędy Celne w Ł. i P., w toku przeprowadzonych kontroli ustaliły, że spółka (...) Sp. z o.o. prowadzi działalność na stacjach paliw w B. ((...)-(...)) C., B. (...), P. ((...)-(...)) P., (...), Ł. ((...)-(...)) Ł., M. W. (...) oraz K. ((...)-(...))

K., N. (...)). Spółka dzierżawi też obiekt położony w G. ((...)-(...) G., (...)), na którym zlokalizowane są zbiorniki jednopłaszczyznowe, wyłączone z eksploatacji oraz odmierzacze paliw. Ustalono, iż obiekt ten wykorzystywany jest jako miejsce stacjonowania autocystern wykorzystywanych przez spółkę (ustalenia Izby Celnej w Ł., k. 65 akt adm., oświadczenie, k. 80).

W dniu 14 listopada 2014 r. powodowa spółka zmieniła adres siedziby. Poprzedni adres siedziby powoda to P., ul. (...) lok. 9. Natomiast adres po zmianie siedziby w dniu 14 listopada 2014 r. to Ł., ul. (...). Kolejna zmiana siedziby spółki nastąpiła 30 marca 2016 r. na miejscowość P., ul. (...). (KRS spółki (...) Sp. z o.o., k. 51-59, akt notarialny repertorium A nr (...), k. 18-20 akt adm.). W dniu 14 listopada 2014 r. przedsiębiorca dokonał zmiany danych w rejestrze przedsiębiorców w zakresie dotyczącym prowadzenia oddziału spółki (...) Sp. z o.o. w P. przy ul. (...). Natomiast 30 marca 2016 roku powód dokonał zmian w rejestrze w zakresie dotyczącym prowadzenia oddziałów spółki (...) Sp. z o.o. w Ł. przy ul. (...), K. przy ul. (...) oraz K. przy ul. (...). (KRS spółki (...) Sp. z o.o., k. 51-59, umowa dzierżawy wraz z załącznikami, k. 41-44, umowa najmu, k. 45-51, umowa dzierżawy wraz z załącznikami, k. 52-56, umowa dzierżawy, k. 57-58 ).

Spółka (...) Sp. z o.o. nie zawiadomienia Prezesa URE o powyższych zmianach dotyczących wykonywanej działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi. Przedsiębiorca nie poinformował ani o zmianie adresu siedziby spółki ani też o rozszerzeniu przedmiotu i zakresu posiadanej koncesji o stacje paliw. Przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą w pięciu lokalizacjach.

W związku z ujawnieniem w toku kontroli Urzędu Skarbowego Ł., a także z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, że przedsiębiorca nie powiadomił Prezesa URE o zmianie adresu siedziby, Prezes URE poinformował spółkę o wszczęciu postępowania o nałożenie kary pieniężnej. (zawiadomienie o wszczęciu postępowania, k. 8 akt adm.).

Przychód przedsiębiorcy uzyskany w 2015 r. z działalności objętej koncesją wyniósł (...)zł (rozliczenie przychodu osiągniętego w roku 2015 z tytułu udzielonej koncesji, k. 28 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny, który był bezsporny między stronami, Sąd ustalił w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzone w toku postępowania administracyjnego, których wiarygodność nie budziła wątpliwości.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Zaskarżona decyzja odpowiada prawu, a podnoszone przez powoda w odwołaniu zarzuty nie mogą skutkować jej uchynieniem bądź zmianą.

Stosownie do treści art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Należy przy tym zaznaczyć, że naruszenie któregośkolwiek z obowiązków mających swe źródło w koncesji jest wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisów art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. i wymierzenia na tej podstawie kary pieniężnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

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.

W myśl koncesji udzielonej powodowi na obrót paliwami ciekłymi, przedmiotu działalności objętej koncesją nie stanowiła działalność gospodarcza w zakresie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw w P. przy ul. (...), Ł. przy ul. (...), K. przy ul. (...) oraz K. przy ul. (...).

Zgodnie natomiast z warunkiem 2.4.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, powód był obowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją (w tym w szczególności nazwy, siedziby, adresu, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania.

Skoro więc powód rozpoczął wykonywanie działalności koncesjonowanej w innym zakresie niż określony w koncesji bez uzyskania zmiany koncesji i bez zawiadomienia o tym organu regulacyjnego, to niewątpliwie naruszył powołany warunek koncesji. Jego obowiązkiem wynikającym z koncesji było bowiem nie tylko zawiadomienie organu o planowanej zmianie zakresu działalności, ale i powstrzymanie się z jej wykonywaniem w nowej lokalizacji do czasu uzyskania koncesji uwzględniającej nową lokalizację stacji paliw. Zdaniem Sądu wszelkie ograniczenia lub rozszerzenia przedmiotu i zakresu koncesji, wszelkie działania wychodzące poza granice uprawnień przyznanych koncesjonariuszowi stanowią naruszenie zasad tej koncesji. 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 prowadzenie sprzedaży paliw na stacjach paliw nie ujętych w koncesji narusza warunki, pod jakimi koncesjonariusz otrzymuje koncesję.

Warto odnotować, że wydanie koncesji lub jej zmiana poprzedzona jest bowiem analizą dokonywaną przez organ regulacyjny, czy przedsiębiorca spełnia warunki określone prawem, aby prowadzić działalność koncesjonowaną w danym zakresie. Dopiero pozytywna ocena tych warunków pozwala na wydanie władczego rozstrzygnięcia w postaci udzielenia koncesji, której posiadanie jest niezbędne do podjęcia działalności koncesjonowanej. Organ wydaje więc koncesję pod warunkiem zapewnienia gwarancji prowadzenia jej w kształcie określonym w koncesji. Stąd też każde rozszerzenie bądź ograniczenie wykonywanej działalności koncesjonowanej musi zostać poddane takiej samej ocenie i dlatego wymaga zawiadomienia Prezesa URE, co zostało także zastrzeżone w pkt 2.4.1. koncesji udzielonej powodowi.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, iż powód prowadził działalność gospodarczą przy wykorzystaniu stacji paliw w miejscowościach P. przy ul. (...), Ł. przy ul. (...), K. przy ul. (...) oraz K. przy ul. (...), które nie były wymienione w udzielonej powodowi koncesji i nie zgłosił on również Prezesowi URE rozszerzenia zakresu prowadzonej działalności. Nadto powód nie zawiadomił Prezesa URE o zmianie siedziby spółki (...) Sp. z o.o. Co istotne, w ocenie Sądu, powód świadomie zaniechał dopełnienia obowiązku zawiadomienia organu koncesyjnego. W swoim odwołaniu powód nie kwestionował faktu dopuszczenia się niniejszych nieprawidłowości. Natomiast powoływanie się na przekonanie powoda, iż to sąd rejestrowy powinien dokonać zgłoszenia aktualizacyjnego zdaniem Sądu nie jest wystarczającą przesłanką, aby uznać nieświadomość działania powoda. Przedsiębiorca jest bowiem obowiązany do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu działalności koncesjonowanej, przez co nie może powoływać się na niezajomość dotyczących go przepisów.

W tych okolicznościach 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.

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.). Ponadto kara mieści się w granicach przewidzianych prawem i nie przekracza maksymalnej kary, która w myśl art. 56 ust 3 p.e. mogła być wymierzona w wysokości do 15% przychodu przedsiębiorcy, skoro została ustalona na poziomie ok. (...) % przychodu przedsiębiorcy za rok 2015.

Zdaniem Sądu orzeczona kara w wysokości 73 000 zł jest adekwatna do stopnia szkodliwości czynu oraz zawinienia powoda.

Szkodliwość czynu jest znaczna, bowiem 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, którego celem jest między innymi przestrzeganie norm i regulacji związanych z bezpieczeństwem na stacjach paliw i ochrony środowiska naturalnego. W konsekwencji w oczywisty sposób stanowi to zagrożenie dla tych szczególnie chronionych wartości. 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. Kara w orzeczonej wysokości jest zatem adekwatna do stopnia naruszenia przepisów, stopnia szkodliwości społecznej czynu oraz stopnia zawinienia przedsiębiorcy.

W ocenie Sądu działanie przedsiębiorcy było ewidentnie świadome, gdyż zakres koncesji brzmiał jednoznacznie i zgodnie z wnioskiem powoda określony został jako prowadzenie obrotu paliw bez wykorzystania infrastruktury technicznej, co oznacza, że wolą przedsiębiorcy było jedynie pośrednictwo w obrocie paliwami. Skoro więc zupełnie wbrew takiemu ograniczeniu przedsiębiorca podjął działalność w pięciu różnych lokalizacjach, to nie mogło to być działanie nieświadome, a więc można tu mówić o znacznym zawinieniu po stronie przedsiębiorcy. Tym bardziej, że skala przekroczenia była znaczna, gdyż powód rozpoczął działalność wbrew w treści koncesji nie na jednej stacji paliw ale aż na pięciu.

Prezes URE orzekając o karze prawidłowo nie odstąpił od jej wymierzenia w oparciu o przepis art. 56 ust. 6a p.e., gdyż do czasu wydania zaskarżonej decyzji powód nie zaprzestał naruszania prawa, natomiast stopień szkodliwości czynu był znaczny.

Odnośnie zarzutu dotyczącego powierzchownej analizy sytuacji materialnej przedsiębiorcy wskazać należy, że przedsiębiorca w trakcie postępowania administracyjnego, jak również i postępowania przed Sądem Okręgowym w Warszawie nie wykazał, by jego sytuacja materialna skłaniała do zmiany decyzji w zakresie wysokości orzeczonej wobec powoda kary pieniężnej. Powód podał jedynie, iż przedsiębiorca prowadząc działalność może posiadać ewentualne zobowiązania finansowe. Nie wskazał zaś, czy i w jakiej wysokości zobowiązania posiada spółka (...) Sp. z o.o. Przedsiębiorca nie podał żadnych okoliczności obrazujących jego trudną sytuację finansową. Wskazał zaledwie, że jego dochód z działalności gospodarczej wynosi jedynie (...)zł, więc kara jest ponad dwukrotnie wyższa niż jego dochód. Niemniej jednak, zdaniem Sądu, w sprawie niniejszej doszło do rażącego naruszeniem warunków koncesji. 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. W zależności od zakresu prowadzonej działalności, Prezes URE może różnie intensyfikować kontrolę danego przedsiębiorcy. Jednakże wobec braku wiedzy na temat rzeczywistego zakresu prowadzonej działalności, nadzór nie może być sprawnie wykonywany, co działa zarówno na niekorzyść konsumentów - nabywców paliwa, jak też środowiska. Oczywistym jest, iż bez odpowiedniej kontroli organ nie jest w stanie stwierdzić, czy paliwo jest prawidłowo przechowywane, a obrót nim nie stanowi zagrożenia, chociażby dla środowiska naturalnego. Wobec powyższego Sąd uznał, iż kara na poziomie ok. (...) % przychodu powoda za rok 2015, nie jest karą nazbyt wygórowaną i w niniejszych okolicznościach nie może ona zostać obniżona. Należy przy tym podkreślić, że kara musi być dla przedsiębiorcy wystarczająco odczuwalna, a więc nie może być jedynie symboliczna, gdyż tylko wówczas spełni ona swoją rolę przymuszającą do właściwego zachowania, ale także odniesie skutek wychowawczy i pozwoli zapobiec w przyszłości podobnym naruszeniom dokonywanym tak przez samego ukaranego przedsiębiorcę jak i innych przedsiębiorców działających na rynku obrotu paliwami.

Z tych względów, w oparciu o przepis art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. orzeczono jak w pkt. 1 wyroku.

O kosztach procesu orzeczono w pkt. 2 na zasadzie art. 98 k.p.c. zasądzając na rzecz pozwanego wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka