

Sygn. Akt XVII AmE 175/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2018 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: **SSR (del.) Jolanta Stasińska**

Protokolant: protokolant sądowy **Joanna Nande**

po rozpoznaniu w dniu 31 lipca 2018 roku w Warszawie

na rozprawie

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

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania (...) z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 6 marca 2018 roku, Nr (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że obniża nałożoną na (...) Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. karę pieniężną do kwoty 15.000,00 zł (piętnaście tysięcy złotych),
2. zasądza od (...) z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360,00 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSR (del.) Jolanta Stasińska

Sygn. akt XVII AmE 175/18

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 6 marca 2018 r., znak (...) na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12, ust. 3 i ust. 6 oraz art. 30 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.) oraz art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, którego stroną był podmiot działający pod nazwą (...) sp. z o.o. z siedzibą w P., zwany w dalszej części decyzji „Przedsiębiorcą”, w sprawie wymierzenia kary pieniężnej orzekł w punkcie 1, że Przedsiębiorca nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 9 maja 2016 r. nr (...), zmienionej decyzją z 30 października 2017 r. nr (...) i nr (...), w ten sposób, iż od 22 lipca 2016 r. do 29 października 2017 r. prowadził działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej pod adresem: K. (...), (...)-(...) K., niezgodnie z warunkiem zawartym w pkt 1 ww. decyzji zatytułowanym „Przedmiot i zakres działalności” oraz w punkcie 2 decyzji, za działanie określone w pkt 1 wymierzył karę pieniężną w kwocie 75 000,00 zł (siedemdziesiąt pięć tysięcy złotych zero groszy).

Od wyżej wymienionej decyzji powód (...)spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. złożył odwołanie. Zaskarżył decyzję w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

1. art. 56 ust.11 pkt 12 ustawy Prawo Energetyczne poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu, że powód naruszył obowiązki wynikające z koncesji, co konsekwentnie doprowadziło do nałożenia na powoda kary pieniężnej,
2. art. 56 ust. 6 ustawy Prawo Energetyczne poprzez ustalenie wysokości kary pieniężnej bez uwzględnienia stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia oraz dotychczasowego zachowania powoda,
3. art. 56 ust. 6a ustawy Prawo Energetyczne poprzez brak odstąpienia od wymierzenia kary, pomimo tego, że stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a powód zaprzestał rzekomego naruszenia prawa,
4. art. 7a§1 k.p.a. poprzez brak rozstrzygnięcia ewentualnych wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść powoda,
5. art. 8§1 k.p.a. poprzez prowadzenie postępowania w sposób niebudzący zaufania do organu, polegający na kilkunastomiesięcznym braku reakcji pozwanego na działania powoda, które zdaniem pozwanego naruszały obowiązki wynikające z koncesji,
6. art. 8§2 k.p.a. poprzez uznanie, że sposób postępowania w przypadku rozszerzenia zakresu działalności winien być odmienny od sposobu postępowania w przypadku np. zmiany nazwy czy siedziby, pomimo tego, że wszystkie te zamiany zostały wymienione obok siebie w punkcie 2.4.1 koncesji
7. art. 9 k.p.a. poprzez brak informowania powoda o konieczności wstrzymania się z prowadzeniem działalności na stacji paliw w K. do czasu uzyskania decyzji zmieniającej decyzję o udzieleniu koncesji, a także poprzez zaniechanie wszczęcia postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej w 2016 i 2017r., czego konsekwencją było poniesienie przez powoda szkody w postaci obowiązku uiszczenia kary pieniężnej w wysokości znacznie wyższej niż byłaby w latach wcześniejszych,
8. art. 7 i art. 77§1 k.p.a. poprzez błędne przyjęcie, że powód prowadził działalność naruszając obowiązki wynikające z koncesji,
9. art. 107§1 i §3 k.p.a. poprzez brak odniesienia się w uzasadnieniu skarżonej decyzji do argumentacji powoda prezentowanej w toku postępowania przed Prezesem URE.

Wskazując na powyższe wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości,
2. ewentualnie o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez odstąpienie od wymierzenia kary lub nałożenie kary pieniężnej w niższym wymiarze,
3. zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania, w tym wydatku na opłatę skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł i kosztów zastępstwa radcowskiego według norm przepisanych.

Zdaniem powoda Prezes Urzędu, dokonał błędnej wykładni warunków koncesji, pomijającej całkowicie brzmienie punktu 2.4.1. koncesji, zgodnie z którym powód powiadomił pozwanego o rozszerzeniu zakresu działalności w terminie wskazanym w powołanym punkcie koncesji, przedkładając jednocześnie kompletną dokumentację dotyczącą stacji paliw w K.. Powód zgłosił pozwanemu infrastrukturę techniczną pismem z dnia 18 lipca 2016 r., wnosząc jednocześnie o zmianę koncesji poprzez uwzględnienie w jej treści rozszerzonego zakresu działalności, natomiast

w dniu 22 lipca 2016 roku powód rozszerzył zakres działalności i rozpoczął działalność na kolejnej stacji paliw płynnych zlokalizowanej w K.. Powód powołał się przy tym na treść punktu 2.4.1. koncesji, z którego wynika, iż powód zobowiązany był do zawiadomienia pozwanego o rozszerzenia działalności nie później niż 14 dni od dnia ich powstania oraz analogiczne brzmienie art. 37 ust. 1c a następnie 37 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo Energetyczne. Wobec tego, zdaniem powoda był on uprawniony do rozszerzenia zakresu działalności objętej koncesją, dopełniając obowiązku powiadomienia pozwanego o zaistnieniu takiej zmiany nie później niż 14 dni od dnia jej powstania, a tym samym przedmiotowa koncesja nie wprowadza wymogu uprzedniego uzyskania zgody pozwanego na rozszerzenie zakresu działalności poprzez wydanie decyzji o zmianie decyzji o udzieleniu koncesji. Analogiczne rozumienie dotyczy obowiązku zawiadomienia o rezygnacji z prowadzenia jednej ze stacji paliw, które również ma charakter następczego, a nie uprzedniego zawiadomienia. Co zdaniem powoda istotne, organ koncesyjny w punkcie 2.4.1 na równi postawił zawiadomienie o zmianie nazwy czy siedziby z rozszerzeniem zakresu działalności, gdyż o wszystkich tych okolicznościach koncesjonariusz ma obowiązek informować nie później niż 14 dni od dnia powstania tych zmian. Powód podkreślił, iż spełnił również wszelkie wymogi koncesji o których mowa w treści punktu 2.2.1 koncesji.

Powód wskazał dalej, że w myśl art. 8 §2 k.p.a. organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym, a dotychczas nie było wątpliwości, że zmiana choćby nazwy wymaga jedynie zgłoszenia do organu w celu zmiany decyzji o udzieleniu koncesji, z możliwością jednoczesnego prowadzenia działalności na podstawie dotychczasowej decyzji, tym samym wystąpienie innych zmian wskazanych przez pozwanego w punkcie 2.4.1. warunków koncesji skutkować musi przyjęciem takiej samej procedury.

Powód podkreślił, iż w oparciu o ten sam komplet dokumentów złożonych wraz z wnioskiem z dnia 18 lipca 2016 roku pozwany wydał decyzję z dnia 30 października 2017 roku zmieniającą decyzję o udzieleniu koncesji a zatem prawidłowość złożonych przez powoda dokumentów nie budzi wątpliwości.

Powód wskazał również, że do umorzenia postępowania zainicjowanego wnioskiem pozwanego z dnia 18 lipca 2016 roku decyzją z dnia 27 września 2016 roku doszło z uwagi na zmianę przepisów, a tym samym z przyczyn od powoda niezależnych. Podobnie w odniesieniu do kolejnego wniosku powoda z dnia 24.10.2016 roku, doszło z odmowy wszczęcia z uwagi na obowiązujący jeszcze zakaz wszczynania postępowań do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych. Z uwagi na to, iż przepisy wykonawcze weszły w życie dopiero pod koniec 2016 roku powód w dniu 11 stycznia 2017 roku po raz trzeci złożył wniosek o zmianę warunków koncesji, wskazując na aktualność dokumentacji złożonej wraz z pierwszym wnioskiem z dnia 18 lipca 2016 roku. Zdaniem powoda ze znacznym opóźnieniem pozwany wezwał powoda dopiero w dniu 12 września 2017 roku do nadesłania dodatkowych dokumentów, zaś w dniu 30 października 2017 roku wydał decyzję o zmianie decyzji o udzieleniu koncesji, zachowując przy tym nadal zapis (punkt 2.3.2.) o obowiązku złożenia wniosku o zmianę zapisów koncesji w zakresie rozszerzenia zakresu działalności w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia zmian. Według powoda zapis ten dokładnie odzwierciedlił dotychczasowe działanie powoda. Powód zauważył również, że przedmiotowa stacja paliw była regularnie przedmiotem kontroli innych organów, podczas których okazywano koncesję wraz z wnioskiem o jej zmianę, a kontrolujący nigdy nie zgłosił żadnych zastrzeżeń, a zatem wbrew twierdzeniom pozwanego stacja ta nie była wyjęta spod kontroli.

Powód podniósł, iż w świetle tak odmiennej interpretacji treści koncesji dokonanej przez pozwanego powinien znaleźć zastosowanie art. 7a§1 k.p.a., czyli zasada rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony. Ponadto podkreślił, iż skoro pozwany na przestrzeni 1,5 roku był czterokrotnie informowany przez powoda o prowadzeniu działalności w K. dlaczego nie zgłaszał w tym zakresie żadnych zastrzeżeń chociaż obowiązek taki miał zgodnie z art. 9 k.p.a. W nawiązaniu do powyższego pozwany naruszył zasadę zaufania do władzy publicznej, o której mowa w treści art. 8 §1 k.p.a.

Powód przedstawił również zarzuty dotyczące nałożenia kary, wskazując iż gdyby powód wszczął postępowanie w 2016 roku kara wyniosłaby o zł, albowiem powód nie osiągnął w ogóle przychodu w 2015 roku, a gdyby nawet pozwany zareagował w 2017 roku, kara wyniosłaby kilkukrotnie mniej z uwagi na wysokości przychodu osiągniętego

w 2016 roku. Powód zakwestionował też, aby naruszył jakikolwiek obowiązki wynikające z koncesji, a zatem nie było podstawy do wymierzenia kary w oparciu o treść art. 56 ust.1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne, zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji, zaś punkt 1 koncesji nie nakłada żadnych obowiązków. Nadto powód podniósł, iż gdyby Sąd przyjął, iż doszło po stronie powoda do naruszenia warunków koncesji, zdaniem powoda zaistniały przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6 a ustawy Prawo Energetyczne, z uwagi na brak szkodliwości czynu, jak również powód zaprzestał naruszania prawa gdyż aktualnie posiadana przez powoda koncesja wskazuje w pkt 1 jako miejsce prowadzenia działalności także stację paliw w K., a tym samym obecnie istniejący stan faktyczny jest zgodny z prawem. Powód nie zgodził się również ze stwierdzeniem pozwanego, iż nie podjął wszelkich możliwych kroków, aby zapobiec powstałej sytuacji, wszakże zgłosił zamiar rozszerzenia działalności, niemniej z uwagi na przedłużające się postępowania administracyjne oraz zmianę przepisów prawa doszło do umorzenia pierwszego postępowania.

Pozwany wniósł o:

1. oddalenie odwołania,
2. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, według norm przepisanych.

Pozwany podtrzymał stanowisko zawarte w treści decyzji. Wskazał ponadto, iż każde działanie podlegające koncesjonowaniu nie mieszczące się w ramach uprawnień wynikających z koncesji należy ocenić jako sprzeczne z jej warunkami. Wskazał też, że samo złożenie wniosku o zmianę koncesji wraz ze stosowną dokumentacją nie upoważnia powoda do rozszerzenia działalności bez uzyskania właściwej decyzji administracyjnej.

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

Przedsiębiorstwo (...) sp. z o.o. z siedzibą w P., na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 9 maja 2016 roku o nr (...) prowadzi działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami ciekłymi w zakresie określonym w decyzji koncesyjnej na stacjach paliw w S. i G., udzielonej na okres od 9 maja 2016 roku do dnia 9 maja 2026 roku. (k. 3-5 akt adm.)

(...) sp. z o.o. z siedzibą w P. uzyskał tytuł prawny - umowa dzierżawy z 1 czerwca 2016 r., do stacji paliw zlokalizowanej pod adresem: K.(...), (...)-(...) K., a działalność rozpoczął w dniu 22 lipca 2016 roku. (k. 68 akt adm.)

W dniu 21 lipca 2016 r. do Zachodniego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w P., wpłynął wniosek (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. z 18 lipca 2016 o zmianę powyżej koncesji na obrót paliwami ciekłymi poprzez rozszerzenie przedmiotu zakresu działalności o wydzierżawioną na podstawie umowy z 1 czerwca 2016 r., stację paliw zlokalizowaną pod adresem: K. (...), (...)-(...) K.. (k. 6 akt adm.)

Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie ww. wniosku zostało

umorzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (zwanego dalej „Prezesem URE”) w dniu 27 września 2016 roku, w związku z wejściem w życie w dniu 2 września 2016 roku ustawy z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw. (k. 7-8 akt adm.)

Pismem z 24 października 2016 r., które 31 października 2016 r. wpłynęło do Zachodniego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w P., (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. zwrócił się z ponownym wnioskiem o zmianę koncesji na obrót paliwami ciekłymi. W powyższym piśmie Przedsiębiorca oświadczył, że „Działalność gospodarczą na stacji paliw w K. spółka rozpoczęła w dniu 22 lipca 2016 r.” (k. 10 akt adm.)

Postanowieniem z dnia 3 listopada 2016 roku Prezes URE odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego z wniosku z dnia 24 października 2016 roku podmiotu (...) Sp. z o.o. w P. w sprawie zmiany koncesji na obrót paliwami ciekłymi. (k. 11-12 akt adm.)

Pismem z dnia 11 stycznia 2017 r., które w dniu 17 stycznia 2017 r. wpłynęło do Zachodniego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w P., (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. zwrócił się z ponownym wnioskiem o zmianę koncesji na obrót paliwami ciekłymi. (k. 14-16 akt adm.)

Po przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym Prezes URE wydał w dniu 30 października 2017 r. decyzję zmieniającą nr (...) i nr (...), w której m.in. rozszerzył przedmiot i zakres prowadzonej przez Przedsiębiorcę działalności koncesjonowanej o kolejną stację paliw zlokalizowaną pod adresem: K.(...), (...)-(...) K.. (k. 17-21 akt adm.)

W dniu 16 stycznia 2018 r. Prezes URE wystosował do (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. pismo nr (...), w którym poinformował o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z nieprzestrzeganiem warunków koncesji oraz wezwano go do przedstawienia wszelkich informacji i wyjaśnień związanych z tą sprawą w terminie 14 dni od otrzymania tego zawiadomienia. (k.1-5 akt adm.)

Pismem z dnia 24 stycznia 2017 roku (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. ustosunkowała się do zarzucanego jej czynu oraz zakwestionowała naruszenie warunków koncesji, albowiem rozszerzenie warunków koncesji dokonała zgodnie z punktem 2.4.1. informując o rozszerzeniu zakresu tej działalności i przedłożyła wymagane dokumenty w przewidzianym w powyższym punkcie terminie. (k. 25-31 akt adm.)

Przychód z działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. w 2017 roku wyniósł (...) zł. (k.25-33 akt adm.)

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

Sąd Okręgowy zważył co następuje:

Odwołanie jest zasadne w zakresie żądania zmiany zaskarżonej decyzji.

W treści odwołania powód twierdził, że zawiadomił pozwanego o rozszerzeniu zakresu działalności w terminie wskazanym w powołanym punkcie 2.4.1. koncesji, przedkładając jednocześnie kompletną dokumentację dotyczącą stacji paliw w K., a tym samym nie podlega karze. Powód powołał się przy tym na analogiczne brzmienie art. 37 ust. 1c a następnie 37 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo Energetyczne. Zdaniem powoda był on uprawniony do rozszerzenia zakresu działalności objętej koncesją, dopełniając obowiązku powiadomienia pozwanego o zaistnieniu takiej zmiany nie później niż 14 dni od dnia jej powstania, a tym samym przedmiotowa koncesja nie wprowadza wymogu uprzedniego uzyskania zgody pozwanego na rozszerzenie zakresu działalności poprzez wydanie decyzji o zmianie decyzji o udzieleniu koncesji. Według powoda dopełnił powyższego wniosku, zgłaszając pozwanemu infrastrukturę techniczną pismem z dnia 18 lipca 2016 roku.

Z treści przedmiotowego pisma powoda opatrzonego datą 18 lipca 2016 roku, które wpłynęło do pozwanego w dniu 21 lipca 2016 roku wynika, iż powód nie złożył zawiadomienia o którym mowa w treści punktu 2.4.1. koncesji z dnia 9 maja 2016 roku, lecz wniosek o zmianę decyzji koncesyjnej z dnia 9 maja 2016 roku (k. 6 akt adm.). Z uwagi na to, znajdują zastosowanie przepisy prawa w brzmieniu wówczas obowiązującym (jak również w dacie składania wniosków powoda o zmianę decyzji koncesyjnej z dnia 24 października 2016 roku i 17 stycznia 2017 roku).

Zgodnie z treścią 35 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne, wniosek o udzielenie koncesji powinien zawierać w szczególności określenie przedmiotu oraz zakresu prowadzonej działalności, na którą ma być wydana koncesja, oraz projekt planu, o którym mowa w art. 16. Następnie, według treści art. 37 ust. 1 pkt 2 koncesja powinna określać: przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją oraz zgodnie z pkt 5 b szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców, w zakresie: powiadamiania Prezesa URE o niepodjęciu lub zaprzestaniu bądź ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją, w okresie jej obowiązywania. Z uwagi na to, iż w treści pkt 1 decyzji koncesyjnej nr (...)/(...) z dnia

9 maja 2016 roku określono przedmiot i zakres działalności jako: „ (...) działalność gospodarczą w zakresie obrotu następującymi paliwami ciekłymi: benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, przy wykorzystaniu: stacji paliw płynnych zlokalizowanej w G., przy ul. (...) (...), stacji paliw płynnych zlokalizowanej w S., przy ul. (...)”, natomiast powód zamierzał zmienić tj. rozszerzyć zakres działalności objętej koncesją, poprzez prowadzenie działalności koncesyjnej również na stacji paliw w K., zobowiązany był do wystąpienia z wnioskiem o zmianę decyzji koncesyjnej z dnia 9 maja 2016 roku poprzez uwzględnienie dodatkowego miejsca prowadzenia obrotu paliwami ciekłymi tj. stacji paliw w K.. Bezspornym jest, że powód wystąpił z wnioskiem o zmianę koncesji w dniu 18 lipca 2016 roku, który wpłynął do pozwanego w dniu 21 lipca 2016 roku (k. 6 akt adm.). Bezsporna jest również okoliczność, iż z przyczyn niezależnych od powoda, postępowanie administracyjne wszczęte w dniu 21 lipca 2016 roku na wniosek powoda z dnia 18 lipca 2016 roku, w sprawie zmiany koncesji na obrót paliwami ciekłymi decyzją pozwanego z dnia 27 września 2016 roku zostało umorzone (k. 7-8 akt adm.). Postępowanie zostało umorzone z uwagi na to, iż z dniem 2 września 2016 roku weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 roku o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2016r., poz. 1165) i zgodnie z art. 42 ust. 1 powyższej ustawy postępowania w sprawie udzielenia lub zmiany koncesji o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1-4 ustawy – Prawo energetyczne, w zakresie paliw ciekłych wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, umarza się, z wyłączeniem postępowań wszczętych na podstawie art. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016r., poz. 1052), oraz postępowań wszczętych na podstawie art. 39 ustawy Prawo energetyczne czyli zmiany koncesji w zakresie przedłużenia terminu ważności koncesji nie później niż na 18 miesięcy przed jej wygaśnięciem. Również z przyczyn niezależnych od powoda, przedwczesny był kolejny jego wniosek o zmianę przedmiotowej decyzji koncesyjnej, złożony w dniu 24 października 2016 roku, który wpłynął do pozwanego w dniu 31 października 2016 roku (k. 10 akt adm.). Pozwany decyzją z dnia 3 listopada 2016 roku (k. 11-12 akt adm.) odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego, albowiem do dnia wydania decyzji nie zostało opublikowane rozporządzenie Ministra Energii, o którym mowa w art. 1 pkt 8 lit. e wyżej powołanej ustawy zmieniającej. Nadto wskazać należy, iż pozwany poinformował powoda w treści decyzji, że złożenie przedmiotowego wniosku, co do którego odmówiono wszczęcia postępowania nie zwalnia powoda, jako koncesjonariusza z obowiązku złożenia właściwego wniosku po dacie wydania aktów wykonawczych. Wskazać przy tym również należy, iż powyższe świadczy o niezasadności zarzutu powoda co do naruszenia przez pozwanego art. 8§1 i 2 oraz art. 9 k.p.a.

Z uwagi na to, iż z dniem 16 grudnia 2016 roku weszło w życie Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przeładunek, przesyłanie lub dystrybucja, obrót, w tym obrót z zagranicą, wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących (Dz. U. z 2016r. poz. 2039), po stronie powoda zaistniała możliwość skutecznego złożenia wniosku o zmianę decyzji koncesyjnej nr (...) (...) z dnia 9 maja 2016 roku. Z tego też względu, wskutek wniosku powoda o zmianę koncesji z dnia 11 stycznia 2017 roku, który wpłynął do pozwanego w dniu 17 stycznia 2017 roku (k. 14-16 akt adm.), decyzją z dnia 30 października 2017 roku pozwany postanowił zmienić decyzję z dnia 9 maja 2016 roku o nr (...) w sprawie udzielenia powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 9 maja 2016 roku do dnia 9 maja 2026 roku i ustalił treść powołanej wyżej decyzji w szczególności poprzez nadanie jej brzmienia w pkt 1 dotyczącym przedmiotu i zakresu działalności wskazując, iż przedmiot działalności objętej niniejszą koncesją stanowi działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi oznaczonymi następującymi kodami CN: benzynami silnikowymi: 2710 12 45, olejami napędowymi: 2710 19 43, 2710 20 11, przy wykorzystaniu: stacji paliw płynnych położonej w miejscowościach: S., G. oraz K..

Z powyższego wynika, iż skoro w świetle powołanych wyżej przepisów art. 35 i 37 ustawy Prawo energetyczne, określenie przedmiotu i zakresu działalności objętej koncesją stanowi zarówno wymóg w zakresie wniosku o udzielenie koncesji jak również jeden z wymogów formalnych koncesji, w przypadku rozszerzenia zakresu działalności poprzez obrót paliwami ciekłymi na dodatkowej stacji paliw, niewskazanej w decyzji z dnia 9 maja 2016 roku nr (...) powód zobowiązany był do wystąpienia z wnioskiem o zmianę przedmiotowej decyzji. Uprawnienie powoda do wystąpienia z wnioskiem o dokonanie zmiany przedmiotowej decyzji koncesyjnej w sytuacji gdy zmiana miała polegać na rozszerzeniu zakresu działalności objętej koncesją wynikało z treści art. 155 k.p.a. Z tych względów nieuzasadniony

był zarzut powoda dotyczący naruszenia art. 7a§1 k.p.a. poprzez brak rozstrzygnięcia ewentualnych wątpliwości co do treści normy prawnej na korzyść powoda.

Bezsporna jest okoliczność, iż dopiero skutek wniosku o zmianę decyzji koncesyjnej, przedmiotowa decyzja została zmieniona w dniu 30 października 2017 roku, a związku z tym, dopiero od tego dnia powód uzyskał uprawnienie do obrotu paliwami ciekłymi również na stacji paliw w K.. Wskutek powyższego oraz wobec informacji powoda udzielonej w toku postępowania administracyjnego przyjąć należało, iż powód prowadził działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji w K. od dnia 22 lipca 2016 roku (k. 68 akt adm.) wbrew treści decyzji z dnia 9 maja 2016 roku, w treści pkt 1 tej decyzji zatytułowanej „przedmiot i zakres działalności”, w której przedmiotowa stacja nie była wskazana.

Zgodnie z treścią art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Powyższe oznacza, że naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do nałożenia na przedsiębiorcę przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kary pieniężnej przy czym nie jest wymagane wykazanie zawinonego działania przedsiębiorcy. Wymiar kary na tej podstawie ma charakter obligatoryjny.

W przekonaniu Sądu w niniejszej sprawie zachodziła podstawa do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne ponieważ, jak już wyżej wskazano prowadził obrót paliwami ciekłymi od dnia 22 lipca 2016 roku również na stacji paliw, która nie była wskazana w treści pkt 1 decyzji koncesyjnej. Powyższe działanie stanowi naruszenie warunku koncesji zawartego w treści pkt 1 przedmiotowej decyzji. Nieuzasadnione było twierdzenie powoda o braku podstawy do nałożenia kary pieniężnej decyzją z dnia 6 marca 2018 roku, gdyż w przekonaniu powoda dochował on warunku koncesji o którym mowa w pkt 2.4.1. w postaci zawiadomienia pozwanego o zmianie dotyczącej wykonywanej działalności objętej koncesją w postaci rozszerzenia zakresu tej działalności poprzez obrót paliwami ciekłymi również na stacji w K.. Przede wszystkim podkreślić należy, iż na powoda nie została nałożona kara pieniężna za naruszenie warunku koncesji o którym mowa w pkt 2.4.1. Ponadto, złożenie przedmiotowego wniosku o zmianę decyzji co do treści pkt 1, dotyczącego „Przedmiotu i zakresu działalności”, nie stanowi jeszcze o pozytywnym wyniku postępowania administracyjnego, tj. wydania decyzji uwzględniającej wniosek. Przepisy prawa energetycznego wiążą bowiem pojęcie przedmiotu i zakresu działania przedsiębiorcy z rzeczywistą lokalizacją konkretnych stacji paliw, wyposażonych w odpowiednią infrastrukturę techniczną, gwarantującą prawidłowe wykonywanie określonej działalności. Z tego względu art. 50 ustawy z dnia 4 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829), wówczas obowiązującej, który zgodnie z treścią art. 50 ustawy – Prawo energetyczne ma odpowiednie zastosowanie, zawiera upoważnienie dla organu koncesyjnego do podjęcia działań kontrolnych w celu sprawdzenia czy przedsiębiorca spełnia określone warunki, mogąc w tym celu wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, brakującej dokumentacji poświadczającej, że spełnia on warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania określonej działalności gospodarczej, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia oraz dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Zgodnie natomiast z treścią art. 56 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej organ koncesyjny może odmówić udzielenia lub zmiany koncesji jeżeli przedsiębiorca nie spełnia określonych w ustawie warunków wykonywania objętej koncesją działalności gospodarczej.

Tym samym, warunki zawarte w pkt 1 koncesji z dnia 9 maja 2016 roku, zaakceptowane przez powoda, uprawniały powoda do prowadzenia obrotu paliwami ciekłymi jedynie na konkretnych lokalizacjach stacji paliw tj. w S. i G. od dnia 9 maja 2016 roku, zaś na stacji w K. dopiero od dnia 30 października 2017 roku, tj. dnia wydania decyzji uwzględniającej wniosek powoda o zmianę decyzji koncesyjnej z dnia 9 maja 2016 roku. Tym samym powód prowadząc obrót paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw w K. w okresie od dnia 22 lipca 2016 roku do dnia 29 października 2017 roku, zachował się w sposób sprzeczny z warunkiem zawartym w pkt 1 koncesji z dnia 9 maja 2016 roku, a w związku z tym podlegał karze na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne. Niezasadny był więc zarzut naruszenia przez pozwanego art. 7 i 77§1 k.p.a. W konsekwencji, brak było

podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji. Wskazać przy tym również należy, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji, zawiera wskazanie faktów, które pozwany uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn uznania wiarygodności dowodów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego oraz uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa i odniesieniem się do argumentacji powoda w toku postępowania administracyjnego. Z tych względów, wbrew twierdzeniom strony powodowej, pozwany nie naruszył art. 107§1 i 3 k.p.a.

Zgodnie z treścią 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1-38, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Zgodnie natomiast z ust. 6 ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Ponadto, według ust. 6a Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

W niniejszej sprawie, przy ocenie stopnia szkodliwości czynu Sąd miał na uwadze okoliczność, iż z przyczyn niezawinionych przez powoda, jego wnioski z dnia 18 lipca 2016 roku oraz 24 października 2016 roku nie mogły zostać przez pozwanego rozpoznane, z przyczyn jak już wyżej wskazano, tj. z powodu zachodzących zmian w przepisach prawa. Uwzględnieniu jednak podlegała również okoliczność obciążająca powoda, albowiem powód prowadził obrót paliwami ciekłymi na przedmiotowej stacji paliw przed rozpoznaniem jego wniosku o zmianę decyzji koncesyjnej z dnia 9 maja 2016 roku. Ta okoliczność stanowi naruszenie zasady uczciwej konkurencji, w stosunku do wszystkich innych podmiotów, oczekujących na rozpoznanie wniosku o zmianę decyzji koncesyjnej poprzez rozszerzenie zakresu działalności objętej koncesją. Powyższa okoliczność świadczy o stopniu szkodliwości czynu powoda wyższym niż znikomy. Z tego względu, pomimo, iż od dnia 30 października 2017 roku powód nie narusza warunków koncesji, a tym samym zaprzestał naruszania prawa, uznanie, że szkodliwość czynu powoda był większa niż znikoma, uniemożliwiało odstąpienie od nałożenia na powoda kary na podstawie powołanego wyżej art. 56 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne.

W świetle powyższego oraz zważywszy na fakt, iż w czasie od dnia wskazanego w treści zaskarżonej decyzji tj. od 22 lipca 2016 roku do dnia 15 grudnia 2016 roku wniosek powoda o zmianę koncesji nie mógł być rozpoznany z uwagi na zachodzące zmiany w przepisach prawa, przyjęć należało, iż zaistniały przesłanki do zmniejszenia nałożonej na powoda kary.

Z treści złożonego przez powoda pisma z dnia 24 stycznia 2018 roku oraz załączonego dokumentu wskazującego rozliczenie przychodów w 2017 roku (jako poprzedzającym rok w którym wydano zaskarżoną decyzję) wynika, iż przychód z działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi wyniósł (...) zł (k. 25-33 akt adm.). Mając powyższe na względzie oraz treść art. 56 ust.3 cytowanej wyżej ustawy przyjęć należało, iż nałożona na powoda kara w wysokości 75.000,00 zł stanowiąca (...) % przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym jest zbyt surowa. Biorąc przy tym również pod uwagę fakt, że powód zaprzestał naruszania prawa należało obniżyć karę do wysokości 15.000,00 zł, jako ustaloną w dolnych jej granicach. Tak ustalona kara nie przekracza również możliwości płatniczych powoda. Ponadto wskazać należy, iż kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo – zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z dnia 31 marca 2008r., SK 75/06, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 30). Powód w toku niniejszego postępowania nie wykazał, aby nałożona kara zachwiała jego płynność finansową. Wskazać przy tym należy, iż kara w nałożonej wysokości, relatywnie niska i zarazem adekwatna do zakresu stwierdzonego naruszenia, będzie również odpowiednio odczuwalna, na tyle dolegliwa, aby spełniła swoje funkcje. Należało zatem przyjąć, iż kara w wysokości 15.000,00 zł będzie na tyle odczuwalna dla powoda, aby spełniła swoje funkcje represyjną i zapobiegawczą sprawiając,

że powód, jako podmiot ukarany będzie stosował się do obowiązującego porządku prawnego, a także wychowawczą oddziałując zniechęcająco na innych przedsiębiorców do podejmowania działań niezgodnych z prawem.

Mając powyższe na względzie, Sąd na podstawie art. 479⁵³§2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że obniżył nałożoną na powoda karę pieniężną do kwoty 15.000,00 zł.

O kosztach procesu, Sąd orzekł stosownie do wyników postępowania na podstawie art. 98 k.p.c. oraz Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dnia 28 września 2002 roku 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 2013r. poz. 490). Na koszty procesu po stronie pozwanego złożyły się: koszt zastępstwa procesowego w wysokości 360,00 zł.

SSR (del.) Jolanta Stasińska