

*Sygn. akt VI ACa 431/14*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 20 stycznia 2015 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:*

*Przewodniczący – Sędzia SA Agata Zajac (spr.)*

*Sędzia – SA Małgorzata Manowska*

*Sędzia – SO del. Marcin Łochowski*

*Protokolant: – Izabela Nowak*

*po rozpoznaniu w dniu 20 stycznia 2015 r. w Warszawie*

*na rozprawie sprawy z powództwa Firma Handlowo – Usługowa (...) spółki jawnej w D.*

*przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

*o nałożenie kary pieniężnej*

*na skutek apelacji powódki*

*od wyroku Sądu Okręgowego- Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*

*z dnia 9 grudnia 2013 r. sygn. akt XVII AmE 189/11*

*1. oddala apelację;*

*2. zasądza od Firma Handlowo – Usługowa (...) spółki jawnej w D. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.*

*Sygn. akt VI ACa 431/14*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 25 października 2011 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej jako Prezes URE) orzekł, że przedsiębiorca Firma Handlowo-Usługowa (...) sp. j. w D. naruszył warunek 1 i warunek 2.3.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją z 28 kwietnia 2004 r. w ten sposób, że dokonywał obrotu konfekcjonowanym gazem płynnym, zaś zgodnie z udzieloną koncesją mógł dokonywać obrotu jedynie benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi oraz gazem płynnym do napędzania pojazdów mechanicznych (LPG) oraz nie posiadał w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 24 listopada 2009 r. decyzji o pozwoleniu wodno-prawnym na odprowadzanie oczyszczonych wód opadowych o roztopowych z terenu stacji paliw w miejscowości L. i za to działanie wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 20 000 zł, co stanowi 0,13% przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego w 2010 r.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła Firma Handlowo-Usługowa (...)sp. j. w D., zarzucając:

- naruszenie art. 56ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne w zw. z art. 22 Konstytucji RP oraz art. 110 kpa poprzez orzeczenie o karze pieniężnej z zastosowaniem takiej interpretacji treści koncesji, która godzi w swobodę działalności gospodarczej Spółki i łamie zasadę związania organu administracji publicznej ostateczną decyzją administracyjną,

- naruszenie art. 7 w zw. z art. 77 § 1 i 80 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy prawo energetyczne poprzez niewyjaśnienie, czy sprzedawany przez powódkę gaz w butlach nadawał się do napędzania pojazdów mechanicznych i był tak wykorzystywany,

- naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne w zw. z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 23 ust. 2 i art. 37 ust. 1 pkt 5 ustawy prawo energetyczne poprzez związanie kompetencji do nałożenia kary pieniężnej z treścią koncesji, która nie ma charakteru obowiązku koncesyjnego z racji braku stosownej podstawy kompetencyjnej i niespełnienia wymogu określoności czynu zabronionego,

- niewłaściwe zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy do sytuacji wykonywania działalności gospodarczej bez uprzedniego uzyskania koncesji.

Odwołująca Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy o umorzeniu postępowania w sprawie oraz przyznanie od pozwanego kosztów postępowania.

Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z dnia 9 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie.

Sąd Okręgowy swoje rozstrzygnięcie oparł na ustaleniach faktycznych poczynionych przez Prezesa URE wskazując, iż były one bezsporne.

Decyzją z dnia 28 kwietnia 2004 r. Prezes URE udzielił przedsiębiorcy Firma Handlowo-Usługowa (...) sp. j. w D. koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres do 5 maja 2014 r. W punkcie pierwszym koncesji został określony zakres działalności, jaka przedsiębiorca może wykonywać jako obrót na stacjach paliw benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, gazem płynnym do napędzania pojazdów mechanicznych. W punkcie 2.3.3. koncesji przedsiębiorca został zobowiązany do przestrzegania przepisów ustawy prawo wodne, a w szczególności do posiadania wymaganych pozwoleń wodnoprawnych.

W trakcie wyjaśniającego postępowania administracyjnego stwierdzono, że Firma Handlowo-Usługowa (...) sp. j. w D. dokonywała obrotu konfekcjonowanym gazem płynnym w butlach oraz nie posiadała w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 24 listopada 2009 r. pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie oczyszczonych wód opadowych i roztopowych z terenu stacji paliw.

Sąd Okręgowy uznał, że Prezes URE prawidłowo stwierdził, iż odwołująca Spółka naruszyła warunki koncesji w ten sposób, że dokonywała obrotu konfekcjonowanym gazem płynnym oraz nie posiadała we wskazanym w decyzji okresie pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie oczyszczonych wód opadowych i roztopowych z terenu stacji paliw.

Sąd Okręgowy za bezzasadny uznał zarzut wydania decyzji godzącej w swobodę działalności gospodarczej wskazując, że wprawdzie zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, jednak w odniesieniu do działalności obejmującej obrót paliwami ciekłymi takie ograniczenia wprowadzone zostały przepisami ustawy prawo energetyczne, zaś wprowadzenie przepisów reglamentujących rynek obrotu paliwami jest uzasadnione wpływem jaki działalność przedsiębiorstw energetycznych ma na prawidłowe funkcjonowanie Państwa i mieszkających w nim obywateli.

W ocenie Sądu Okręgowego treść udzielonej powódce koncesji jednoznacznie wskazuje, że nie obejmowała ona obrotu gazami płynnymi w butlach, a jedynie obrót gazem płynnym do napędzania pojazdów mechanicznych. Nawet zaś przy hipotetycznym założeniu, że sprzedawany gaz w butlach służył do napędzania pojazdów mechanicznych, mógł on potencjalnie służyć również innym celom, np. grzewczym czy socjalnym.

Powódka ubiegając się o udzielenie koncesji wskazała, że będzie dokonywać sprzedaży gazu płynnego za pomocą stacji auto-gaz posiadającej dwa zbiorniki na gaz płynny, nie wskazując także na zamiar sprzedaży gazu w butlach.

Sąd Okręgowy przywołał też przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie wskazując, iż zawiera ono uregulowania dotyczące wprost kwestii sposobu magazynowania i dystrybucji gazu płynnego w butlach, a ocena spełnienia wymogów w tym zakresie powinna być dokonana w ramach postępowania prowadzonego przez Prezesa URE.

Sąd Okręgowy stwierdził też, że ani Prezes URE, ani powodowa Spółka nie są w stanie udowodnić w jaki sposób rzeczywiście był wykorzystywany gaz sprzedawany w butlach, gdyż mógł on potencjalnie służyć różnym celom, jednak w ocenie Sądu nie jest to okoliczność istotna, skoro udzielona powodce koncesja nie obejmowała obrotu gazem płynnym w butlach.

Sąd Okręgowy wskazał też, że zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 6 ustawy prawo energetyczne koncesja powinna zawierać zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności. Koncesja udzielona powodce zawierała zapis zobowiązujący koncesjonariusza do przestrzegania przepisów ustawy prawo wodne, a w szczególności do posiadania wymaganych pozwoleń wodnoprawnych, zgodnie zaś z art. 57 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej Prezes URE jest uprawniony do kontroli zgodności wykonywanej działalności gospodarczej z udzieloną koncesją lub przestrzegania warunków wykonywania działalności.

Z uwagi na powyższe Sąd Okręgowy uznał, że brak podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji.

Odnosząc się do wysokości kary Sąd Okręgowy stwierdził, że uwzględnia ona stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniosła powódka, zarzucając:

- naruszenie art. 479<sup>53</sup> § 1 w zw. z art. 479<sup>46</sup> pkt 1 k.p.c. poprzez nierozpoznanie istoty sprawy z uwagi na brak odniesienia się do zarzutów dotyczących braku zezwolenia wodno-prawnego co do braku kompetencji Prezesa URE do nakładania obowiązków spoza zakresu jego właściwości i tego, że relewantna treść koncesji nie stanowiła wystarczającej podstawy do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne;

- naruszenie art. 232 k.p.c. poprzez przyjęcie, że na pozwanym nie spoczywa ciężar dowodu wykazania, że gaz w butlach sprzedawany był w sposób inny niż w koncesji, a zatem wystąpiły przesłanki do nałożenia akry pieniężnej;

- niewłaściwe zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne w związku z błędną wykładnią decyzji koncesyjnej powódki z naruszeniem art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy prawo energetyczne oraz art. 22 Konstytucji RP i przyjęcie, że koncesją powódki nie jest objęta sprzedaż gazu płynnego w butlach mimo braku negatywnego rozstrzygnięcia w treści koncesji;

- niewłaściwe zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego w związku z treścią decyzji koncesyjnej powódki w warunkach nie wykazania przez pozwanego, że doszło do naruszenia obowiązku koncesyjnego poprzez sprzedaż gazu płynnego do innych celów niż napędzanie pojazdów mechanicznych;

- niezastosowanie art. 110 k.p.a. i naruszenie art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy p.e. przez taką interpretację treści koncesji, która abstrahuje od wyraźnej treści koncesji i związania koncesją organu administracji, a odwołuje się do przebiegu postępowania koncesyjnego dla ustalenia zakresu przedmiotowego koncesji;

- niewłaściwe zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego w zw. z art. 7 Konstytucji oraz art. 21 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1 pkt 6 ustawy prawo energetyczne przez związanie kompetencji do nałożenia kary pieniężnej z postanowieniem koncesji dot. pozwoleń wodnoprawnych, które nie mają charakteru obowiązku koncesyjnego z racji

braku stosownej podstawy kompetencyjnej, co nie pozwala na spełnienie wymogu określoności czynu zabronionego pod groźbą kary pieniężnej;

- niewłaściwe zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy p.e. do sytuacji wykonywania działalności w zakresie obrotu gazem płynnym bez wymaganej koncesji.

Wskazując na powyższe powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi I instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie o umorzeniu postępowania w sprawie wraz z zasądzeniem od pozwanego na rzecz powódki kosztów postępowania sądowego w obu instancjach z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany wniosł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

### ***Sąd Apelacyjny zważył co następuje:***

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Okoliczności faktyczne wskazane w uzasadnieniu decyzji i przytoczone w uzasadnieniu Sądu Okręgowego są bezsporne i Sąd Apelacyjny ustalenia te przyjmuje za własne.

Za bezzasadny Sąd Apelacyjny uznał zarzut nierozpoznania istoty sprawy z uwagi na brak odniesienia się do podniesionych w odwołaniu zarzutów dotyczących braku zezwolenia wodno-prawnego.

Sąd Okręgowy wskazał w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku z jakich przyczyn uznał za zasadne stwierdzenie, iż skarżąca naruszyła warunek 2.3.3. koncesji zobowiązujący przedsiębiorcę do przestrzegania przepisów ustawy Prawo wodne, w szczególności do posiadania wymaganych pozwoleń wodno-prawnych, a jeśli nawet wywód prawny nie jest pełny, to nie oznacza to nierozpoznania istoty sprawy.

Przede wszystkim należy wskazać, że wynikająca z art. 22 Konstytucji RP zasada swobody działalności gospodarczej nie jest zasadą absolutnie chronioną, gdyż wskazany przepis wprost określa możliwość ograniczenia tej wolności, zastrzegając, iż może to nastąpić tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Nie ulega wątpliwości, że przepisy ustawy prawo energetyczne zawierają uregulowania ograniczające swobodę prowadzenia działalności gospodarczej w szczególności przez wymóg uzyskania koncesji na prowadzenie działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, zaś sam fakt zagrożeń związanych z prowadzeniem takiej działalności i konieczność spełnienia wymagań określających zasady bezpieczeństwa w zakresie obrotu paliwami ciekłymi w pełni uzasadnia wprowadzenie takiego ograniczenia, z którym wiąże się kwestia kontroli zgodności prowadzonej działalności z warunkami koncesji.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Treść koncesji udzielonej powódce jest zgodna z wymogami określonymi w art. 37 ustawy prawo energetyczne, zgodnie z którym koncesja powinna określać m.in. zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności. Realizując ten wymóg Prezes URE nałożył na powódkę obowiązek wskazany w punkcie 2.3.3 koncesji dotyczący posiadania wymaganych pozwoleń wodnoprawnych, bezzasadne jest zatem stwierdzenie, że Prezes URE nie posiada kompetencji Prezesa URE do nakładania obowiązków w tym zakresie, jako leżących poza zakresem jego właściwości. Niewątpliwie Prezes URE nie posiada kompetencji do wydawania stosownych zezwoleń wodnoprawnych, tym niemniej jest uprawniony do nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku ich posiadania oraz do kontroli, czy przedsiębiorca prowadzący działalność koncesjonowaną z tego obowiązku się wywiązuje.

Z uwagi na powyższe Sąd Apelacyjny za bezzasadny uznał też zarzut niewłaściwego zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego w zw. z art. 7 Konstytucji oraz art. 21 ust. 1 oraz art. 37 ust. 1 pkt 6 ustawy prawo energetyczne

przez związanie kompetencji do nałożenia kary pieniężnej z postanowieniem koncesji dot. pozwoleń wodnoprawnych, które nie mają charakteru obowiązku koncesyjnego z racji braku stosownej podstawy kompetencyjnej, co nie pozwala na spełnienie wymogu określoności czynu zabronionego pod groźbą kary pieniężnej.

Za bezzasadny Sąd Apelacyjny uznał zarzut naruszenia art. 232 k.p.c. poprzez przyjęcie, że na pozwanym nie spoczywa ciężar dowodu wykazania, że gaz w butlach sprzedawany był w sposób inny niż w koncesji, a zatem wystąpiły przesłanki do nałożenia kary pieniężnej. Sąd Okręgowy jednoznacznie wskazał bowiem, że kwestia w jaki sposób sprzedawany przez powódkę gaz w butlach był wykorzystywany nie ma znaczenia dla oceny czy doszło do naruszenia zapisów koncesji określających zakres działalności prowadzonej przez powódkę.

Sąd Apelacyjny podziela stanowisko Sądu Okręgowego co do wykładni treści koncesji uznając, iż koncesja jednoznacznie określa w jakim zakresie koncesjonariusz uprawniony jest do prowadzenia działalności gospodarczej obejmującej obrót paliwami.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy prawo energetyczne koncesja określa przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją, a zatem określa co jest dozwolone w ramach koncesji, nie ma zaś potrzeby ani możliwości wydania w ramach koncesji „negatywnego” rozstrzygnięcia, a więc określenia, jakiej działalności koncesjonariusz prowadzić nie może. Ustawa prawo energetyczne jednoznacznie wskazuje, iż każdy rodzaj działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi wymaga uzyskania koncesji, a tym samym dozwolone jest prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności jedynie w zakresie określonym pozytywnie w treści decyzji, zaś każdy przejaw działalności sprzeczny z granicami koncesji – obejmujący czynności związane z obrotem paliwami wykraczające poza zakres czynności wskazanych w koncesji – narusza koncesję i podlega sankcji na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy prawo energetyczne.

Tym samym prowadzona przez powódkę sprzedaż gazu płynnego w butlach, jako nie objęta zakresem koncesji, stanowi naruszenie obowiązków koncesyjnych. Nie ma przy tym znaczenia w jakim celu nabywany gaz był w rzeczywistości wykorzystywany, gdyż trudno wymagać od przedsiębiorcy aby kontrolował, w jaki sposób nabywca gaz ten wykorzysta – istotne jest, że gaz konfekcjonowany nie jest **przeznaczony** do napędzania pojazdów mechanicznych, nawet jeśli może być wykorzystywany w takim celu.

Tym samym za bezzasadny Sąd Apelacyjny uznał zarzut niezastosowania art. 110 k.p.a. i naruszenia art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy p.e. przez taką interpretację treści koncesji, która abstrahuje od wyraźnej treści koncesji i związania koncesją organu administracji, a odwołuje się do przebiegu postępowania koncesyjnego dla ustalenia zakresu przedmiotowego koncesji. Z treści koncesji wynika zakres działalności, do jakiej powadzenia wskazany w koncesji podmiot został uprawniony, zaś jedynie posiłkowo Sąd Okręgowy odwołał się do treści wniosku o udzielenie koncesji, trafnie wskazując, iż postępowaniem administracyjnym poprzedzającym wydanie decyzji koncesyjnej nie była objęta kwestia spełnienia przez powódkę wymogów dotyczących obrotu gazem konfekcjonowanym.

Sąd Apelacyjny nie znalazł też podstaw do uwzględnienia zarzutu niewłaściwego zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy p.e. do sytuacji wykonywania działalności w zakresie obrotu gazem płynnym bez wymaganej koncesji.

W ocenie Sądu Apelacyjnego powódka – prowadząc działalność gospodarczą w zakresie szerszym niż wynikający z zakresu określonego w koncesji, naruszyła warunki koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego.

Apelacja skarżącej nie zawiera zarzutów odnoszących się do wysokości nałożonej na przedsiębiorcę kary, tym niemniej Sąd Apelacyjny podziela stanowisko Sądu Okręgowego, że kara ta mieści się w granicach wskazanych w art. 56 ust. 3 prawa energetycznego i jest adekwatna do stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania powódki oraz jej możliwości finansowych.

Mając powyższe na względzie i uznając podniesione w apelacji zarzuty za bezzasadne, na podstawie art. 385 k.p.c. Sąd Apelacyjny orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.