

*Sygn. akt VI ACa 190/15*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 1 marca 2016 r.*

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

*Przewodniczący – Sędzia SA Małgorzata Borkowska*

*Sędziowie: SA Małgorzata Kuracka (spr.)*

*SA Jolanta Pyżlak*

*Protokolant: Katarzyna Łopacińska*

*po rozpoznaniu w dniu 1 marca 2016r. w Warszawie*

*na rozprawie*

*sprawy z powództwa (...) sp. z o.o. w U.*

*przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

*o wymierzenie kary pieniężnej*

*na skutek apelacji powoda*

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

*z dnia 11 grudnia 2014 r.*

*sygn. akt XVII AmE 35/14*

*oddala apelację.*

VI A Ca 190/15

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust.2, ust.3 i ust.6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012r. poz. 1059 oraz z 2013r., poz. 984 i poz. 1238, dalej Pe), decyzją z dnia 30 grudnia 2013r. znak (...):

1. orzekł, że (...) sp. z o.o. w U. nie przestrzegała obowiązku wynikającego z pkt 1 koncesji na obrót paliwami ciekłymi oraz naruszyła warunek 2.4.1. tej koncesji,
2. nałożył na (...) sp. z o.o. w U. karę pieniężną w wysokości 180 000 złotych, co stanowiło 0,5% uzyskanych przez spółkę w 2012r. przychodów.

(...) sp. z o. o. w U. wniesionym odwołaniem zaskarżyła decyzję Prezesa URE w całości, zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego i procedury administracyjnej, w szczególności art. 56 ust. 6a Pe poprzez nie uznanie znikomej szkodliwości czynu i w konsekwencji nie odstąpienie od wymierzenia kary – w sytuacji zaprzestania prowadzenia działalności na podstawie koncesji przez spółkę i art. 56 ust. 2 Pe poprzez nałożenie nadmiernej

kary pieniężnej w stosunku do stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia oraz dotychczasowego zachowania podmiotu i jego możliwości finansowych – w sytuacji gdy była to pierwsza nałożona na podmiot kara, zaś możliwości finansowe w dacie doręczenia decyzji stronie – to jest w dniu 7 stycznia 2014r. uzasadniają konieczność oparcia rozstrzygnięcia na podstawie dochodów za 2013r. Skarżąca domagała się zmiany zaskarżonej decyzji w całości i odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, ewentualnie zmniejszenia nałożonej kary pieniężnej do wysokości 0,03% przychodu osiągniętego w 2013 roku, tj. do kwoty 10 000 złotych, ewentualnie uchylenia zaskarżonej decyzji w całości. Skarżąca wniosła ponadto o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z dnia 11 grudnia 2014r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie (...) sp. z o. o. w U. (pkt I) oraz zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 360 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt II).

Podstawą wydanego rozstrzygnięcia były następujące ustalenia faktyczne i oceny prawne sądu pierwszej instancji:

Decyzją z dnia 11 maja 2011 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił (...) sp. z o. o. w U. koncesji na obrót paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości B., przy ul. (...).

Umowa dzierżawy przez (...) sp. z o.o. stacji paliw zlokalizowanej w B. przy ul. (...) została rozwiązana z dniem 30 czerwca 2011r., o czym zawiadomił Prezesa URE, pismem z dnia 18 lipca 2011r., przedsiębiorca H. M., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...).

Wnioskiem z 12 sierpnia 2011r., rozszerzonym następnie pismem z dnia 23 stycznia 2012r., (...) sp. z o.o. wystąpiła do Prezesa URE o rozszerzenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi o możliwość wykonywania działalności na stacjach paliw zlokalizowanych w U., W. i P.. Z uwagi, iż wniosek o zmianę koncesji nie zawierał wymaganych dokumentów oraz informacji koniecznych do rozpatrzenia sprawy i nie został skutecznie przez Spółkę uzupełniony, Prezes URE pozostawił go bez rozpatrzenia, o czym zawiadomił (...) sp. z o.o.

W dniu 25 października 2012r. Prezes URE wezwał Spółkę do nadesłania zestawienia zawierającego dane dotyczące wszystkich miejsc wykonywania działalności polegającej na obrocie paliwami ciekłymi (stacje paliw) oraz środków transportu paliw (cysterny, autocysterny) w podziale na dwa okresy, tj. od dnia 12 sierpnia 2011r. do dnia 13 sierpnia 2012 r. oraz od dnia 14 sierpnia 2012r. do chwili obecnej. W odpowiedzi na wezwanie Spółka poinformowała, że działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi wykonuje w stacjach paliw znajdujących się w miejscowościach: (...) ((...)-(...) W.), G. (ul. (...)), (...) ((...)-(...) B.), obręb K. Dz. (...) ((...)-(...) W.). Ponadto oświadczyła, że od dnia 12 sierpnia 2011r., tj. daty złożenia wniosku o zmianę koncesji wskazane adresy nie uległy zmianie, oraz że nie posiada środków transportu przeznaczonych do przewozu paliw ciekłych. W wyniku uzyskanych informacji Prezes URE wszczął z urzędu postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością naruszenia pkt 1 oraz warunku 2.4.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, o czym zawiadomił (...) sp. z o.o. pismem z dnia 21 marca 2013r., a także wezwał Spółkę do złożenia wyjaśnień w sprawie oraz przesłania dokumentów związanych z ujawnionym naruszeniem i dokumentów potwierdzających sytuację finansową Spółki. W odpowiedzi zawartej w piśmie z dnia 8 kwietnia 2013r. Spółka oświadczyła, że wszelkie możliwe dokumenty, które aktualnie posiadała zostały dołączone już do wniosku o rozszerzenie koncesji, zaś przeszkody w załączeniu brakujących dokumentów wynikają z faktu, że nie jest ona właścicielem, a jedynie dzierżawcą stacji paliw. Spółka podniosła także, że wszelkie opłaty z tytułu udzielonej koncesji były regulowane w terminie i nie posiada ona żadnych zaległości podatkowych. Na dowód czego Spółka załączyła dokumenty potwierdzające terminowe dokonywanie płatności. Brakujące zaś dokumenty finansowe, obrazujące aktualną sytuację finansową Spółka zobowiązała się przekazać w najbliższym możliwym terminie, gdyż były one dopiero opracowywane. Ponadto ze względu na brak możliwości prowadzenia działalności gospodarczej bez naruszenia warunków otrzymanej koncesji, Spółka oświadczyła, iż z dniem 31 maja 2013r. zaprzestaje prowadzenia działalności w punktach wymienionych w piśmie Prezesa URE z dnia 21 marca 2013r. i że jest w trakcie rozwiązywania wszelkich umów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. W kolejnym piśmie z dnia 26 czerwca 2013r. Spółka złożyła informację o wysokości przychodów uzyskanych w roku 2012, bilans oraz rachunek zysków i strat za

rok 2012, a także ponownie dowód opłaty z tytułu udzielonej koncesji za 2013 rok, z którego wynika, iż w roku 2012 Spółka osiągnęła przychód w wysokości 35 865 160 złotych.

Pismem z dnia 23 września 2013r. Prezes URE zawiadomił Spółkę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej oraz poinformował o możliwości zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym i złożenia dodatkowych wyjaśnień w terminie 7 dni. Spółka z możliwości zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym nie skorzystała.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, iż bezsporne w sprawie było, że na podstawie punktu 1 udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi Prezes URE, określając przedmiot i zakres wykonywania przez powódkę działalności gospodarczej wskazał stację paliw w miejscowości B. przy ul. (...). Ponadto działalność koncesjonowana miała być wykonywana z wykorzystaniem pojazdów do transportu paliw ciekłych: ciągnika naczepy o nr identyfikacyjnym (VIN) (...) oraz naczepy – cysterny o nr identyfikacyjnym (VIN) (...). O istotnych zaś zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją (w tym w szczególności nazwy, siedziby, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) zgodnie z warunkiem 2.4.1. koncesji koncesjonariusz był zobowiązany zawiadomić Prezesa URE nie później niż 14 dni od dnia ich powstania. W sprawie nie było również kwestionowane, że w okresie od 12 sierpnia 2011r. do 31 maja 2013r. Spółka, mimo że nie uzyskała stosownej decyzji Prezesa URE o zmianie koncesji w tym zakresie, prowadziła działalność gospodarczą na stacjach paliw zlokalizowanych w miejscowościach U., G., P. oraz W..

W konsekwencji Sąd Okręgowy uznał iż we wskazanym okresie powódka prowadziła działalność gospodarczą w sposób niezgodny z zapisami punktu 1 koncesji, określającymi przedmiot i zakres prowadzonej działalności. Powódka nie poinformowała także Prezesa (...) w ustalonym w koncesji terminie o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją, polegających na zaprzestaniu prowadzenia działalności na stacji paliw zlokalizowanej w B. z wykorzystaniem wymienionych w koncesji pojazdów przeznaczonych do transportu paliw ciekłych, oraz o rozpoczęciu działalności na stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości G.. Uzasadnione zatem było orzeczenie przez Prezesa URE w pkt 1 decyzji, że powódka prowadził działalność koncesjonowaną w sposób niezgodny z zakresem i przedmiotem działania udzielonej jej koncesji oraz naruszyła warunek 2.4.1. koncesji, nakładający na nią obowiązek zawiadomienia Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności koncesjonowanej w terminie 14 dni od ich powstania. Stwierdzenie zaś, że powódka dopuściła się wskazanych naruszeń, uprawniało Prezesa URE do nałożenia na Spółkę kary pieniężnej zgodnie z art. 56 ust.1 pkt 12 Pe.

Dokonując oceny wymierzonej kary pieniężnej, Sąd uznał, że przy ustalaniu jej wysokości Prezes URE w sposób prawidłowy zastosował przesłanki i dyrektywy wymiaru kary wynikające z art. 56 ust 3 i 6 Pe. Nałożona decyzją kara pieniężna ustalona została przez Prezesa URE z zachowaniem górnej granicy ustawowej tj. w wysokości nieprzekraczającej 15% przychodu ukaranego podmiotu, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Stanowisko powódki, iż za podstawę ustalenia wysokości kary należało przyjąć przychód uzyskany przez Spółkę w roku poprzedzającym doręczenie zaskarżonej decyzji Sąd uznał za niezasadne i niedopuszczalne w świetle art. 56 ust.3 Pe. Obowiązek uwzględniania przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej aktualnej sytuacji finansowej przedsiębiorcy nie może bowiem stanowić podstawy do interpretacji obowiązujących przepisów w sposób sprzeczny z ich literalnym brzmieniem.

W ocenie Sądu Okręgowego również ocena stopnia szkodliwości czynu powodowego przedsiębiorstwa została dokonana przez Prezesa URE w sposób prawidłowy. Prezes URE uznał, iż nie jest on znikomy. Podejmowanie przez Spółkę działań w celu zawiadomienia Prezesa URE o zmianach dotyczących prowadzonej działalności koncesjonowanej uzasadnia stanowisko, że powódka miała świadomość ciężącego na niej obowiązku, wynikającego z udzielonej koncesji. Nieskuteczność tych działań w celu uzupełnienia informacji koniecznych do zmiany koncesji świadczy zaś o lekceważeniu przez powódkę obowiązków koncesyjnych i nie daje podstaw do uznania, że stopień szkodliwości czynu Spółki był tak znikomy, iż uzasadnione było odstąpienie od wymierzenia kary w trybie art. 56 ust.6a Pe. Przy ocenie społecznej szkodliwości czynu należało mieć także na uwadze długotrwały, dwuletni okres naruszenia. Ponadto powódka podjęła działania w celu zaprzestania dokonywania naruszeń warunków koncesji

dopiero na skutek otrzymania zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. W konsekwencji powódka zaprzestała naruszenia prawa i zakończyła działalność w zakresie obrotu paliwami ciekłymi dopiero z dniem 31 maja 2013r. Do tego zaś momentu działała z pełną świadomością prowadzenia działalności gospodarczej w sposób niezgodny z zapisami koncesji. Z powyższego, w ocenie Sądu, Prezes URE prawidłowo ocenił stopień zawinienia przedsiębiorcy jako duży.

Ustalając wysokości kary pieniężnej Prezes URE uwzględnił dotychczasowe zachowanie Spółki. O powyższym świadczy okoliczność, że w sprawie nie została wydana decyzja o cofnięciu koncesji, lecz o nałożeniu kary pieniężnej, co nie wyłącza możliwości dalszego prowadzenia przez Spółkę koncesjonowanej działalności.

Zdaniem Sądu również możliwości finansowe przedsiębiorcy oraz jego ogólna sytuacja majątkowa zostały właściwie ocenione przez pozwanego. Wymierzona kara stanowi zaledwie 0,5% przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w 2012 roku z działalności objętej koncesją. Wymierzenie niższej kary pieniężnej, zdaniem Sądu Okręgowego, pozostawałoby w sprzeczności z jej represyjno – wychowawczą rolą zarówno w stosunku do samej powódki jak i w odniesieniu do innych podmiotów prowadzących analogiczną działalność koncesjonowaną. W sprawie też nie zaszły okoliczności uzasadniające odstąpienia przez Prezesa URE od wymierzenia kary. Zastosowanie art. 56 ust. 6a Pe uzależnione jest bowiem od łącznego spełnienia określonych w tym przepisie przesłanek znikomego stopnia szkodliwości czynu oraz zaprzestania naruszania prawa lub zrealizowania przez przedsiębiorcę ciężącego na nim obowiązku. W przedmiotowej sprawie pomimo zaprzestania przez Spółkę naruszania prawa, stopień szkodliwości czynu był duży.

Sąd oddalił wnioski dowodowe strony powodowej na okoliczność przychodu i dochodu osiągniętego w roku 2013 r. oraz sytuacji finansowej spółki, uznając, iż nie mają one wpływu na ocenę zaskarżonej decyzji i treść wyroku. Prezes URE, zdaniem Sądu, prawidłowo, zgodnie z art. 56 ust. 3 Pe, przyjął za podstawę ustalenia kary przychód powoda z działalności koncesjonowanej, osiągnięty w roku 2012 r., poprzedzającym rok , w którym została wydana zaskarżona decyzja.

W konsekwencji Sąd Okręgowy oddalił wniesione przez powódkę odwołanie na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c., uznając je za bezzasadne.

O kosztach zastępstwa procesowego Sąd Okręgowy orzekł stosownie do wyniku sporu na podstawie art. 98 k.p.c.

**Apelację od powyższego wyroku**, zaskarżając go w całości, wniosła powódka domagając się jego zmiany i uchylenia decyzji Prezesa URE z dnia 30 grudnia 2013r., ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Powódka wniosła także o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi powódka zarzuciła: naruszenie art. 56 ust. 2 ustawy prawo energetyczne poprzez jego błędną wykładnię, a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie poprzez ocenę możliwości finansowych strony na podstawie dochodów za rok 2013 w miejsce prawidłowego oparcia się na dacie doręczenia decyzji stronie, tj. w dniu 7 stycznia 2014r. oraz naruszenie art. 227 k.p.c. poprzez błędne jego zastosowanie skutkujące oddaleniem wniosku dowodowego w postaci bilansu za rok 2013, w sytuacji gdy okoliczność przychodu za rok 2013 była, zdaniem skarżącej, okolicznością istotną w niniejszej sprawie.

### **Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje.**

Apelacja nie zasługiwała na uwzględnienie. Sąd Okręgowy dokonał bowiem prawidłowych ustaleń faktycznych/ które Sąd Apelacyjny uznaje za własne/ i prawidłowej subsumpcji w płaszczyźnie art. 56 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. Prawo energetyczne, w szczególności ust. 3 art.56 tej ustawy.

Przepis przywołanego artykułu w ustępie 1 przewiduje sankcję w postaci kary pieniężnej za wymienione w nim zachowania przedsiębiorstw energetycznych/ rozważanej w niniejszej sprawie sytuacji dotyczy ust.1 pkt.12 art.56 ustawy/. Z ustępu 2 wynika, iż karę pieniężną za zachowania sankcjonowane na podstawie art. 56 ust. 1 wymierza co

do zasady Prezes Urzędu. Następnie w ustępie 3 ustanowiona została górna granica kary pieniężnej za zachowania wymienione w art. 56 ust. 1. Wreszcie art. 56 ust. 6 wskazuje okoliczności, jakie Prezes Urzędu bierze pod uwagę ustalając wysokość kary pieniężnej, w granicach wyznaczonych przez art. 56 ust. 3. Z przepisów tych odczytywanych łącznie wynika zatem, że wysokość kary pieniężnej (art. 56 ust. 3), wymierzonej przez Prezesa Urzędu (art. 56 ust. 2) za zachowania wymienione w art. 56 ust. 1, konkretyzowana jest w postępowaniu, którego przedmiotem jest nałożenie kary pieniężnej na przedsiębiorcę. Stosownie do art. 56 ust. 3: wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, 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.

Przywołany przepis w ustępie 3 normuje także w istocie pojęcie „roku poprzedniego”. Termin ten określa przesłankę wysokości kary pieniężnej nałożonej na przedsiębiorcę. Wysokość kary uzależniona jest od sytuacji ekonomicznej ukaranego przedsiębiorcy, przy uwzględnieniu przychodu osiągniętego „w poprzednim roku podatkowym”. Przy czym jak wskazano wyżej przepis ust. 3 art. 56 ustawy określa jedynie górną granicę kary, która nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy. Powyższa norma dotyczy zatem ekonomicznego aspektu kary pieniężnej w odniesieniu do sytuacji, w jakiej znajduje się ukarany przedsiębiorca. Natomiast wykładnia pojęcia „rok poprzedni”, wbrew odmiennym wywodom apelacji, nie budzi wątpliwości. Chodzi o „ukaranego przedsiębiorcę”, zatem wyżej wskazany termin oznacza rok, poprzedzający wydanie orzeczenia o karze/ ukaranie zainteresowanego podmiotu/. Oznacza to w konsekwencji datę wydania stosownej decyzji, nie zaś datę jej doręczenia. Datą konkretyzacji kary jest bowiem data/ w tym dzień, miesiąc i rok/ wydania decyzji nakładającej tę karę pieniężną. Pogląd skarżącej wskazujący, iż ukaranie następuje w dacie doręczenia decyzji jest dowolny i nie znajduje oparcia ani w treści rozważanych przepisów, ani tym bardziej w poglądach i praktyce orzecznictwa.

Zgodnie zatem z treścią przywołanego artykułu oraz utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego (patrz wyrok SN z dnia 13 maja 2009r., III SK 39/08, LEX nr 519960, postanowienie SN z dnia 19 października 2012r., III SK 15/12, LEX nr 1228636) przyjmuje się, iż termin „rok poprzedzający” oznacza rok poprzedni w stosunku do daty orzeczenia o karze/daty decyzji administracyjnej/.

Tym samym również zarzut naruszenia art. 227 k.p.c. należało uznać za bezzasadny. Brak było bowiem podstaw do dopuszczenia dowodu z bilansu za rok 2013. Podstawą do nałożenia kary był bowiem przychód osiągnięty w roku 2012 r., nie zaś 2013 r. Stosownie do art. 56 ust. 3 ustawy, jak wskazano wyżej, rokiem poprzednim w stosunku do orzeczenia o karze był rok 2012. Tenże rok stał się podstawą ocen możliwości finansowych strony/ wbrew błędnemu wskazaniu w zarzucie apelacyjnym jako punktu odniesienia- roku 2013/. Datą orzeczenia jest natomiast data wydania decyzji, Prezes nie może zresztą, nie jest władny w świetle przepisów obowiązującego prawa, antycypować daty doręczenia decyzji i pod tym kątem badać dochód za dalsze lata, zależnie od tego, kiedy decyzja miałaby być doręczona.

W związku z powyższym Sąd Apelacyjny uznał, iż wykładnia i w konsekwencji zastosowanie art. 56 Prawa energetycznego zarówno przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, jak i Sąd Okręgowy było prawidłowe, zatem apelacja podlegała oddaleniu, co z mocy art. 385 k.p.c. implikowało orzeczenie jak na wstępie.