

Sygn. akt XVII AmE 35/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 grudnia 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: SSO Witold Rękosiewicz

Protokolant: sekretarz sądowy Iwona Hutnik

po rozpoznaniu w dniu 11 grudnia 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w U.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 30 grudnia 2013 r. znak (...) (...) (...)

I. oddala odwołanie;

II. zasądza od (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w U. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmE 35/14

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany), 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 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 oraz z 2013 r., poz. 984 i poz. 1238, dalej Pe), decyzją z dnia 30 grudnia 2013 r. znak (...) (...) (...):

1. orzekł, że (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w U. ((...), spółka, powód) nie przestrzegала obowiązku wynikającego z pkt 1 koncesji na obrót paliwami ciekłymi oraz naruszyła warunek 2.4.1. tej koncesji,
2. nałożył na (...) karę pieniężną w wysokości 180 000 zł, co stanowiło (...) uzyskanych przez spółkę w 2012 r. przychodów.

(...) sp. z o. o. z siedzibą w U. w złożonym odwołaniu zaskarżyła decyzję Prezesa URE w całości.

Przedmiotowej decyzji powód zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego i procedury administracyjnej, w szczególności:

1) art. 56 ust. 6a Pe poprzez nie uznanie szkodliwości czynu za znikomą i w konsekwencji nie odstąpienie od wymierzenia kary – w sytuacji zaprzestania prowadzenia działalności na podstawie koncesji przez powoda;

2) 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 2014 r. uzasadniają konieczność oparcia rozstrzygnięcia na podstawie dochodów za 2013 r.

W związku z przedstawionymi zarzutami powód wniósł o: I. zmianę zaskarżonej decyzji w całości i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, ewentualnie

II. zmniejszenie nałożonej kary pieniężnej do wysokości (...) przychodu osiągniętego w 2013 r., tj. do kwoty 10 000 zł, ewentualnie

III. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości,

IV. zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odwołaniu powód nie kwestionował okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę wydania zaskarżonej decyzji. Podkreślił, że stwierdzone uchybienie jest pierwszym naruszeniem przez (...) warunków koncesji, co w powiązaniu z faktem zaprzestania prowadzenia przez spółkę z dniem 31 maja 2013 r. działalności koncesjonowanej umożliwiło Prezesowi URE odstąpienie od nałożenia kary na zasadzie art. 56 ust.6a Pe.

Powołując się na orzeczenia Sądu Najwyższego i Sądu Apelacyjnego w Warszawie powód wskazał na konieczność uwzględnienia przez organ przy określaniu wysokości nałożonej kary przesłanek określonych w art. 56 ust.6 Pe.

Zdaniem powoda przy ustalaniu wysokości nałożonej kary pieniężnej Prezes URE nie uwzględnił w należyтым stopniu wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na wysokość kary. W rezultacie nałożona zaskarżoną decyzją kara pieniężna w wysokości 180 000 zł jest niewspółmiernie wysoka w stosunku do stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania powoda oraz jego możliwości finansowych.

Podnosząc, że zaskarżona decyzja wydana została w dniu 30 grudnia 2013r., a doręczona 7 stycznia 2014r. powód stwierdził, iż za podstawę do ustalenia wysokości nałożonej kary pieniężnej Prezes URE powinien przyjąć wartość przychodu uzyskanego przez (...) w roku 2013, poprzedzającym rok doręczenia decyzji. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej, pozwoliłoby to na odpowiednie uwzględnienie możliwości finansowych spółki, które uległy znacznemu pogorszeniu w związku z zaprzestaniem przez (...) w maju 2013 r. prowadzenia działalności koncesjonowanej.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie podtrzymał w całości dotychczasowe stanowisko w sprawie i wniósł o jego oddalenie. Podkreślił, że co najmniej w okresie od dnia 12 sierpnia 2011 r. do dnia 31 maja 2013 r. powód prowadził działalność gospodarczą na stacjach paliw, na których prowadzenie nie została mu udzielona koncesja. Ponadto naruszył warunek 2.4.1. koncesji, zgodnie z którym koncesjonariusz ma obowiązek zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją, w tym o rozszerzeniu lub ograniczeniu zakresu tej działalności. Odpowiadając na zarzuty odwołania pozwany podtrzymał zawartą w decyzji ocenę oraz dotyczącą jej argumentację w zakresie stopnia szkodliwości czynu powoda podkreślając, że okoliczności faktyczne nie były one kwestionowane w odwołaniu. Stwierdził, że brak podstaw do przyjęcia znikomej szkodliwości czynu w sytuacji, gdy powód od początku posiadania koncesji, przez ponad dwa lata świadomie prowadził działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi niezgodnie z przedmiotem i zakresem udzielonej koncesji. Powoływanie się przez powoda w tych warunkach na dotychczasowe zachowanie się jako przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary w trybie art. 56 ust. 6a Pe lub obniżenia kary pieniężnej pozwany uznał za chybione.

Oświadczył, iż przy ustalaniu wysokości kary brał pod uwagę wymienione w art. 56

ust. 6 Pe dyrektywy wymiaru kary, o czym świadczy przyjęty w decyzji odsetek przychodu odpowiadający wysokości kary. Podkreślił, że w odwołaniu powód nie kwestionował przedstawionej w decyzji oceny stopnia szkodliwości czynu i stopnia zawinienia. Nie wykazał również, w jakim zakresie przy wydawaniu zaskarżonej decyzji pozwany nie uwzględnił przesłanek wymiaru kary określonych w art. 56 ust. 6 Pe.

Prezes URE stwierdził, że zgodnie z art. 56 ust. 3 Pe kara pieniężna została ustalona na podstawie przychody osiągniętego przez powoda w roku 2012 i nie przekracza maksymalnego wymiaru tj. (...) tego przychodu. Nie zgodził się ze stanowiskiem powoda, dotyczącym przyjęcia za podstawę wymiaru kary przychodu z roku poprzedzającego doręczenie decyzji. Podkreślił, że przy ustalaniu wysokości kary musi stosować jednolite dla wszystkich zasady. Odnosząc się do wartości kwotowej nałożonej kary Prezes URE powołał się na przyjęte w orzecznictwie sądowym stanowisko dotyczące podstawowych funkcji, jakie kara powinna spełniać.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Decyzją z dnia 11 maja 2011 r. Prezes URE udzielił powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości B., przy ul. (...) (k. 1-7 akt adm.).

Pismem z dnia 18 lipca 2011r. przedsiębiorca H. M., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...), zawiadomił Prezesa URE o rozwiązaniu z dniem 30 czerwca 2011 r. ze spółką (...) sp. z o.o. umowy dzierżawy stacji paliw zlokalizowanej w B. przy ul. (...) (k. 11 akt adm.).

Wnioskiem z 12 sierpnia 2011r. rozszerzonym pismem z dnia 23 stycznia 2012 r. spółka (...) wystąpiła do Prezesa URE o rozszerzenie koncesji na obrót paliwami ciekłymi o możliwość wykonywania działalności na stacjach paliw zlokalizowanych w U., W. i P. (k. 13 i 24 akt adm.).

W związku z tym, że wniosek o zmianę koncesji nie zawierał wymaganych dokumentów oraz informacji koniecznych do rozpatrzenia sprawy i nie został skutecznie przez spółkę uzupełniony, Prezes URE zawiadomił (...) sp. z o.o. o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia - pismo z 8 sierpnia 2012 r.(k. 25-27 akt adm.).

W dniu 25 października 2012 r. 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 2011 r. do dnia 13 sierpnia 2012 r. oraz od dnia 14 sierpnia 2012 r. do chwili obecnej (k. 28 akt adm.).

W odpowiedzi na wezwanie powód poinformował, że działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi wykonuje w stacjach paliw znajdujących się w miejscowościach:

- U.(...)(...)-(...) W.,

- G., ul. (...),

- P.(...) (...)-(...) B.,

- obręb K. (...) W..

Ponadto oświadczył, że od 12 sierpnia 2011r. daty złożenia pisma wskazane adresy nie uległy zmianie, oraz że nie posiada środków transportu przeznaczonych do przewozu paliw ciekłych (k. 30 akt adm.).

Mając na uwadze uzyskane informacje Prezes URE, pismem z dnia 21 marca 2013 r. zawiadomił (...) sp. z o.o. o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością naruszenia pkt 1 oraz warunku 2.4.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi oraz wezwał spółkę do złożenia wyjaśnień w sprawie oraz

przesłania dokumentów związanych ujawnionym naruszeniem i dokumentów potwierdzających sytuację finansową spółki (k. 31-33 akt adm.).

W odpowiedzi zawartej w piśmie z dnia 8 kwietnia 2013 r. spółka oświadczyła, że:

- do wniosku o rozszerzenie koncesji dołączyła wszelkie możliwe dokumenty, które aktualnie posiadała,
- przeszkody w załączeniu brakujących dokumentów wynikały z faktu, iż spółka nie jest właścicielem a jedynie dzierżawcą stacji paliw,
- wszelkie opłaty z tytułu udzielonej koncesji reguluje w terminie i nie posiada żadnych zaległości podatkowych,
- ze względu na brak możliwości prowadzenia działalności gospodarczej bez naruszenia warunków otrzymanej koncesji z dniem 31 maja 2013 r. zaprzestaje prowadzenia działalności w punktach wymienionych w piśmie Prezesa URE z dnia 21 marca 2013 r.,
- jest w trakcie rozwiązywania wszelkich umów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą,
- brakujące dokumenty finansowe, obrazujące aktualną sytuację finansową przekaże w najbliższym możliwym terminie, z uwagi na to, że są dopiero w trakcie opracowywania (k. 37-38 akt adm.)

Spółka przedstawiła także dokumenty potwierdzające terminowe dokonywanie płatności wynikających z tytułu prowadzenia koncesjonowanej działalności gospodarczej (k. 39-45 akt adm.).

Przy piśmie z dnia 26 czerwca 2013 r. spółka złożyła informacje o wysokości przychodów uzyskanych w 2012 r., bilans i rachunek zysków i strat za 2012 r., oraz ponownie dowód opłaty z tytułu udzielonej koncesji za 2013 r., z którego wynika, iż w 2012 r. spółka osiągnęła przychód w wysokości 35 865 160 zł. (k. 51-55 akt adm.).

Pismem z dnia 23 września 2013 r. 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 (k. 56 akt adm.).

Powód nie skorzystał z możliwości zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje:

Bezsporne w sprawie jest, że w pkt 1 udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi Prezes URE, określając przedmiot i zakres wykonywania przez powoda działalności gospodarczej wskazał stację paliw w miejscowości B. przy ul. (...) oraz ustalił, że działalność koncesjonowana będzie wykonywana z wykorzystaniem następujących pojazdów do transportu paliw ciekłych: ciągnika naczepy o nr identyfikacyjnym (VIN) (...) oraz naczepy-cysterny o nr identyfikacyjnym (VIN) (...).

Ponadto zgodnie z warunkiem 2.4.1. koncesji koncesjonariusz jest zobowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych 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) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania.

W sprawie nie było również kwestionowane, że w okresie od 12 sierpnia 2011 r. do 31 maja 2013 r. 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..

Wobec powyższego należy stwierdzić, że we wskazanym okresie powód prowadził działalność gospodarczą w sposób niezgodny z zapisami pkt 1 koncesji, określającymi przedmiot i zakres prowadzonej działalności.

Ponadto w ustalonym w koncesji terminie powód nie poinformował Prezesa URE 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 rozpoczęciu działalności na stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości G..

W świetle powyższego uzasadnione było orzeczenie w pkt 1 zaskarżonej decyzji, że powód prowadził działalność koncesjonowaną w sposób niezgodny z zakresem i przedmiotem działania udzielonej mu koncesji oraz naruszył warunek 2.4.1. koncesji, nakładający na niego obowiązek zawiadomienia Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności koncesjonowanej w terminie 14 dni od ich powstania.

Stwierdzenie, iż powód dopuścił się wskazanych naruszeń, uprawniało Prezesa URE do nałożenia na spółkę kary pieniężnej zgodnie z art. 56 ust.1 pkt 12 Pe.

Wskazać należy, iż określona w art. 56 ust.1 pkt 12 Pe odpowiedzialność oparta została na zasadzie bezprawności działania lub zaniechania. Adresat kary pieniężnej, o której mowa w art. 56 ust 1 pkt 12 Pe, ponosi odpowiedzialność za każde zachowanie niezgodne z określoną normą. Odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny co oznacza, że nie podlega ograniczeniom z powodu braku wystąpienia elementu zawinienia. Z powyższego wynika, iż już samo naruszenie przez przedsiębiorcę warunków koncesji, niezależnie od możliwości przypisania mu winy, stanowi podstawę wymierzenia kary pieniężnej. Ocenie podlega bowiem wyłącznie obiektywna okoliczność związana z wypełnieniem przez przedsiębiorcę obowiązków wynikających z udzielonej mu koncesji.

Dokonując oceny wymierzonej przedsiębiorcy kary pieniężnej, Sąd uznał, że przy ustalaniu jej wysokości Prezes URE w sposób prawidłowy zastosował przesłanki i dyrektywy wymiaru kary wskazane w 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 powoda, iż za podstawę do ustalenia wysokości kary należało przyjąć przychód uzyskany przez spółkę w roku poprzedzającym doręczenie zaskarżonej decyzji należało uznać za niezasadne i niedopuszczalne w świetle art. 56 ust.3 Pe. Zdaniem Sądu obowiązek uwzględniania przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej aktualnej sytuacji finansowej przedsiębiorcy nie może stanowić podstawy do interpretacji obowiązujących przepisów w sposób sprzeczny z ich literalnym brzmieniem. Mogłoby to prowadzić do niedopuszczalnej praktyki niejednolitego traktowania podmiotów, na które nakładana jest kara pieniężna.

Dokonując oceny stopnia szkodliwości czynu powodowego przedsiębiorstwa Prezes URE prawidłowo przyjął, iż nie może być on uznany za znikomy. Podejmowanie przez spółkę działań w celu zawiadomienia Prezesa URE o zmianach dotyczących prowadzonej działalności koncesjonowanej uzasadnia stanowisko, że powód miał świadomość ciężącego na nim obowiązku, wynikającego z udzielonej koncesji. Podejmowanie nieskutecznych działań w celu uzupełnienia informacji koniecznych do zmiany koncesji świadczy o lekceważeniu przez powoda obowiązków koncesyjnych i nie daje podstaw do uznania, że stopień szkodliwości czynu powoda był tak znikomy, iż w sprawie uzasadnione było odstąpienie od wymierzenia kary w trybie art. 56 ust.6a Pe. Dokonując oceny społecznej szkodliwości czynu uwzględnić należało również długotrwały, dwuletni okres naruszenia.

Podkreślenia wymaga także, iż dopiero na skutek otrzymania zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej powód podjął działania w celu zaprzestania dokonywania naruszeń warunków koncesji. Z pisma powoda z dnia 8 kwietnia 2013 r. wynika, że zaprzestał naruszenia prawa i zakończył działalność w zakresie obrotu paliwami ciekłymi z dniem 31 maja 2013 r.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż do tego momentu działał z pełną świadomością prowadzenia działalności gospodarczej w sposób niezgodny z zapisami koncesji.

W świetle powyższego, zdaniem Sądu Prezes URE prawidłowo ocenił stopień zawinienia przedsiębiorcy jako duży. Warto w tym miejscu wskazać, iż powód winien zdawać sobie sprawę z faktu, iż prowadzona przez niego działalność gospodarcza jest działalnością koncesjonowaną, a więc szczególnie regulowaną przez państwo i wymagającą szczególnej staranności działania zgodnie z art. 355§ 2 kc.

O uwzględnieniu przez Prezesa URE przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej dotychczasowego zachowania powoda 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 r. z działalności objętej koncesją.

Zdaniem Sądu wymierzenie niższej kary pieniężnej, pozostawałoby w sprzeczności z jej represyjno-wychowawczą rolą zarówno w stosunku do samego powoda jak i w odniesieniu do innych podmiotów prowadzących analogiczną działalność koncesjonowaną. Mając na uwadze powołane przez pozwanego w odpowiedzi na odwołanie wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie, takie stanowisko należało uznać za zasadne.

Ponadto w ocenie Sądu w sprawie nie było podstaw do odstąpienia przez Prezesa URE od wymierzenia kary. Zastosowanie art. 56 ust. 6a Pe uzależnione jest od łącznego spełnienia określonych w tym przepisie przesłanek znikomego stopień szkodliwości czynu oraz zaprzestania naruszania prawa lub zrealizowania przez przedsiębiorcę ciężącego na nim obowiązku. Jak powyżej wskazano, zdaniem Sądu, mimo zaprzestania przez powoda naruszania prawa stopień szkodliwości czynu powoda nie był znikomy.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż przy wydawaniu decyzji Prezes URE może lecz nie ma obowiązku skorzystania z prawa do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. W świetle powyższego podnoszony w odwołaniu zarzut niezastosowania art. 56 ust. 6a Pe nie zasługiwał na uwzględnienie i nie mógł stanowić podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji.

Sąd oddalił wnioski powoda o dopuszczenie dowodu z dokumentu wskazującego wysokość osiągniętego przez spółkę w 2013 r. dochodu oraz dowodu z przesłuchania strony na okoliczność sytuacji finansowej spółki uznając, że nie mają one istotnego wpływu na ocenę zaskarżonej decyzji i treść wyroku. Za podstawę ustalenia nałożonej decyzją kary pieniężnej Prezes URE prawidłowo, zgodnie z art. 56 ust. 3 Pe przyjął przychód powoda

z działalności koncesjonowanej osiągnięty w roku 2012, poprzedzającym rok, w który została wydana zaskarżona decyzja.

Ponadto wskazać należało, iż strata poniesiona przez przedsiębiorcę w związku z prowadzoną działalnością nie może stanowić podstawy do obniżenia nałożonej kary pieniężnej. Zgodnie z art. 56 ust.3 Pe kara pieniężna jest pochodną osiągniętego przez przedsiębiorcę przychodu a nie dochodu w danym roku podatkowym.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, nie znajdując podstaw do uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c., uznając je za bezzasadne.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 98 k.p.c. stosownie do wyniku sporu.

SSO Witold Rękosiewicz.