

Sygn. akt XVII *AmE* 15/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 czerwca 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: **SSO Ewa Malinowska**

protokolant: inspektor Patrycja Żuk

po rozpoznaniu 7 czerwca 2016 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z odwołania **R. K.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o naruszenie warunków koncesji

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 30 grudnia 2015 r., znak: (...) (...)(...)

I. oddala odwołanie;

II. zasądza od powoda R. K. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 1.440 (tysiąc czterysta czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Ewa Malinowska

Sygn. akt XVII *AmE* 15/16

UZASADNIENIE

W punkcie I decyzji z 30 grudnia 2015 r., znak: (...), wydanej na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 13, art. 56 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12 oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 j.t.; dalej: PE) oraz art. 104 k.p.a., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki:

1. orzekł, że przedsiębiorca - R. K., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą R. K. ZAKŁAD (...), naruszył warunek 2.3.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 30 grudnia 2004 r., znak: (...) na okres od 5 stycznia 2005 r. do 5 stycznia 2015 r., w ten sposób, że prowadził w okresie od dnia 2 września 2012 roku do 5 sierpnia 2013 roku koncesjonowaną działalność gospodarczą na stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości P., bez uregulowanego stanu formalno-prawnego w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych z terenu stacji, tj. bez aktualnego pozwolenia wodnoprawnego - czym naruszył przepis art. 56 ust 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne;

2. za powyżej opisane działanie wymierzył koncesjonariuszowi karę pieniężną w wysokości 1.000 zł.

(decyzja, k. 3-8).

Powyzsze rozstrzygnięcie zostało zaskarżone przez przedsiębiorcę w całości w odwołaniu z dnia 18 stycznia 2015 r. (data stempla pocztowego), w którym strona wniosła o uchylenie decyzji i umorzenie postępowania we wskazanym zakresie.

Powód nie sformułował w odwołaniu żadnych konkretnych zarzutów przeciwko zaskarżonej decyzji, nie wskazał też, jakie przepisy prawa zostały nią naruszone. Przedsiębiorca podniósł jedynie, że ukaranie go jest bezpodstawne w świetle przytoczonych przez niego okoliczności, które spowodowały zwłokę w uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego.

(odwołanie, k. 10-11).

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Pozwany stwierdził, że po dokonaniu ponownej analizy akt sprawy oraz argumentacji powoda, brak jest podstaw do uchylenia decyzji w zaskarżonej części, wobec czego organ podtrzymał stanowisko zawarte w decyzji.

(odpowieź na odwołanie, k. 19-22).

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Decyzjami Prezesa URE z 30 grudnia 2004 r. (znak: (...)) oraz z 29 grudnia 2014 r. (znak: (...)) R. K., prowadzący działalność gospodarczą pod firmą (...) w I., uzyskał koncesję na obrót paliwami ciekłymi. Zgodnie z warunkiem 2.3.1. koncesji udzielonej decyzją z 30 grudnia 2004 r., na okres od 5 stycznia 2005 r. do 5 stycznia 2015 r., koncesjonariusz jest zobowiązany do przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska, przepisów ustawy - Prawo wodne i przepisów dotyczących zasad postępowania z odpadami, a w szczególności do posiadania wymaganych zezwoleń i uzgodnień oraz do terminowej realizacji określonych tymi przepisami przedsięwzięć zabezpieczających środowisko przed szkodliwym wpływem prowadzonej działalności.

dowód: decyzja znak: (...), k. 4-6 akt admin.; decyzja znak: (...), k. 7-9 akt admin.

W dniu 20 sierpnia 2002 r. Starosta (...) wydał decyzję (znak: (...)) zezwalającą koncesjonariuszowi na wykonanie wylotu i odprowadzanie wód deszczowych z terenu stacji paliw płynnych w P. do rzeki S.. Pozwolenie wodnoprawne było ważne do dnia 1 września 2012 r.

dowód: decyzja znak: RDP/6223/52002, k. 17 akt admin.

Decyzją z 6 sierpnia 2013 r. (znak: (...)) Marszałek Województwa (...) udzielił przedsiębiorcy pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód, polegające na wprowadzaniu do rzeki S. ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego i wód opadowych pochodzących z terenu stacji paliw i stacji demontażu pojazdów, zlokalizowanych w P.. Termin obowiązywania pozwolenia ustalono do dnia 31 lipca 2017 r.

dowód: decyzja znak: (...), k. 18-20 akt admin.

W roku 2014 koncesjonariusz uzyskał przychód z działalności koncesjonowanej w wysokości 978.779 zł, przychód z całej działalności gospodarczej w wysokości 1.275.524,28 zł, natomiast zysk z całej działalności gospodarczej wyniósł 30.563,04 zł brutto.

dowód: kopia PIT-36 oraz PIT/B za 2014 rok, k. 27-34 akt admin.; oświadczenie koncesjonariusza, k. 21 akt admin.

Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zgromadzonym w sprawie dokumentom zawartym w aktach administracyjnych sprawy, uznając je za wiarygodne. Powyżej opisany stan faktyczny nie był między stronami sporny i znajduje on oparcie we wszystkich przeprowadzonych dowodach, które zostały przywołane przy ustalaniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie podlegało oddaleniu jako bezzasadne.

W niniejszej sprawie powód nie kwestionował ustaleń faktycznych, stanowiących podstawę do wydania przez Prezesa URE zaskarżonej decyzji. W szczególności, poza sporem pozostawała okoliczność, iż w okresie od 2 września 2012 r. do 5 sierpnia 2013 r. koncesjonariusz prowadził działalność w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, poprzez stację paliw zlokalizowaną w miejscowości P., bez wymaganego przepisami prawa pozwolenia wodnoprawnego.

Kwestia sporna dotyczyła natomiast do tego, czy w świetle przedstawionych przez powoda okoliczności, które jego zdaniem spowodowały zwłokę w uzyskaniu aktualnego pozwolenia wodnoprawnego, istniały podstawy prawne do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej za naruszenie warunku 2.3.1. koncesji.

Powód podnosił, że zwłoka w wydaniu pozwolenia wodnoprawnego powstała nie z jego winy, lecz z winy Urzędu. W tym zakresie koncesjonariusz wskazał, że zlecił projektantowi wykonanie oraz przedłożenie wniosku wodnoprawnego pół roku przed upływem ważności starego pozwolenia. Wobec niesporządzenia wniosku w terminie, powód zlecił powyższe czynności nowemu projektantowi, który wykonał je już po upływie ważności dotychczasowego pozwolenia wodnoprawnego. Wniosek wodnoprawny został pierwotnie wniesiony przez przedsiębiorcę do Starosty w P., który to organ ten nie był właściwy w sprawie. Następnie powód złożył przedmiotowy wniosek do Marszałka Województwa (...), który decyzją z 6 sierpnia 2013 r. udzielił stronie pozwolenia wodnoprawnego.

Zgodnie z warunkiem 2.3.1. koncesji udzielonej powodowi na okres od 5 stycznia 2005 r. do 5 stycznia 2015 r., koncesjonariusz jest zobowiązany do przestrzegania przepisów dotyczących ochrony środowiska, przepisów ustawy - Prawo wodne i przepisów dotyczących zasad postępowania z odpadami, a w szczególności do posiadania wymaganych zezwoleń i uzgodnień oraz do terminowej realizacji określonych tymi przepisami przedsięwzięć zabezpieczających środowisko przed szkodliwym wpływem prowadzonej działalności. Warunek ten nawiązuje, między innymi, do art. 37 ust. 1 pkt 6 PE, stosownie do którego koncesja powinna określać zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności.

W ocenie Sądu Okręgowego, konsekwencją ustalenia, że pomiędzy 2 września 2012 r. a 5 sierpnia 2013 r. powód nie posiadał aktualnego pozwolenia wodnoprawnego, jest przyjęcie, że w danym okresie działalność koncesjonowana prowadzona była z naruszeniem ww. warunku 2.3.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 PE przewiduje natomiast, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Regulacja ta wskazuje na odpowiedzialność za nieprzestrzeganie różnego rodzaju obowiązków koncesyjnych. Sugeruje ona, że odpowiedzialność ta ma charakter obiektywny i niezależny od przeszkód napotykaných przez przedsiębiorcę w prowadzonej działalności koncesjonowanej. Sąd Okręgowy pragnie zauważyć, że odpowiedzialność określona w przywołanym przepisie ma charakter obiektywny, ponieważ dla stwierdzenia naruszenia przez koncesjonariusza ciężących na nim obowiązków wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób sprzeczny z wiążącym go nakazem lub zakazem. Odpowiedzialność ta jest niezależna od możliwości przypisania podmiotowi winy, czy też od stopnia jego winy w danym przypadku. Z. czynu związana jest bowiem z samym faktem popełnienia czynu o znamionach określonych we wskazanym przepisie prawa. W tym zakresie obiektywny i bezsporny stan faktyczny potwierdza prowadzenie przez powoda działalności koncesjonowanej przez okres 11 miesięcy bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego. Wbrew stanowisku prezentowanemu przez powoda, bez znaczenia pozostaje przy tym kwestia, czy nieuzyskanie w terminie nowego pozwolenia nastąpiło z winy samego powoda, czy też z winy podmiotów trzecich, tj. projektanta mającego opracować wniosek wodnoprawny lub organów administracji publicznej. Sąd pragnie zauważyć, że od koncesjonariusza wymaga się, aby przy wykonywaniu działalności regulowanej dokładał staranności, jaka winna cechować profesjonalnego uczestnika rynku. Wymóg zachowania przez tego rodzaju podmiot należytej staranności uzasadnia zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy, rzetelności, zapobiegliwości, zdolności przewidywania, jak również znajomości obowiązujących przepisów prawa oraz konsekwencji wynikających z niego dla wykonywanej działalności gospodarczej. Ocena przedmiotowej staranności jest surowsza z uwagi na to, że w istotę działalności regulowanej wkomponowane jest wymaganie posiadania niezbędnej wiedzy specjalistycznej, obejmującej nie tylko czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone zwyczajowo standardy wymagań. Powodowy przedsiębiorca zobligowany jest zatem do wypełniania obowiązków, wynikających z obowiązujących przepisów

prawa oraz udzielonej mu koncesji, powinien być również świadomy następstw, jakie wiążą się z uchybieniem tym obowiązkom. Oznacza to, że w realiach niniejszej sprawy koncesjonariusz winien był z odpowiednim wyprzedzeniem wystąpić o przedłużenie pozwolenia wodnoprawnego, a jako profesjonalny uczestnik rynku powinien on też być wiedzieć, który organ jest właściwym do wydania decyzji w tym przedmiocie. Ryzyko związane z prowadzeniem działalności gospodarczej obciąża wyłącznie powoda i nie może on przerzucać tego ryzyka na podmioty trzecie - w tym przypadku na osoby, z pomocą których wypełnia swoje obowiązki, czy organy administracji publicznej. Wobec powyższego, zdaniem Sądu, podnoszone przez powoda okoliczności, które spowodowały zwłokę w uzyskaniu nowego pozwolenia, pozostają bez znaczenia dla stwierdzenia naruszenia przez niego warunku, określonego w punkcie 2.3.1. koncesji.

Na marginesie powyższych wywodów Sąd Okręgowy zauważa, że w jego ocenie, nietrafne jest powoływanie się przez pozwanego - zarówno w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, jak i w odpowiedzi na odwołanie - na art. 355 § 2 k.c. Przepis ten odwołuje się bowiem do miernika należytej staranności wymaganej od dłużnika w stosunkach zobowiązaniowych, cywilnoprawnych. Natomiast w niniejszej sprawie mamy do czynienia z wymierzeniem przez Prezesa URE sankcji w ramach postępowania administracyjnego (stosunek publicznoprawny) z tytułu naruszenia warunków wykonywania działalności koncesjonowanej.

Reasumując, dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że w rozpatrywanej sprawie spełniona została przesłanka nałożenia na koncesjonariusza kary pieniężnej. Należy również podkreślić, że odpowiedzialność wynikająca z art. 56 ust. 1 pkt 12 PE jest niezależna od odpowiedzialności przewidzianej na gruncie innych ustaw. W analizowanym przypadku, dla możliwości wymierzenia kary pieniężnej przez Prezesa URE nie ma zatem znaczenia okoliczność, iż powód został ukarany mandatem karnym w wysokości 500 zł za prowadzenie działalności koncesjonowanej bez aktualnego pozwolenia wodnoprawnego także przez (...) Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Wskazane organy działają bowiem niezależnie od siebie, każdy w zakresie przysługującej mu kognicji, określonej przepisami prawa.

W świetle aktualnej linii orzeczniczej, o ile do zastosowania klasycznych sankcji administracyjnych wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności zachowania adresata z treścią normy, to przy wymierzaniu kary pieniężnej konieczne jest jednak uwzględnienie elementów o charakterze subiektywnym, składających się na podmiotową stronę odpowiedzialności zagrożonej tego rodzaju sankcją. Wskazuje się, że co prawda odpowiedzialność z art. 56 ust. 1 PE ma charakter obiektywny, ale nie oznacza to, że nie istnieje możliwość ograniczenia lub wyłączenia odpowiedzialności, gdyby sprzeciwiała się temu reguła, że w sprawach z odwołania od decyzji organów regulacyjnych nakładających kary pieniężne należy zapewnić wyższy poziom sądowej ochrony praw. Zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia w zakresie kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (zob. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SK 36/14, LEX nr 1652700 i powołane tam orzecznictwo).

W art. 56 ust. 6a PE przewidziano, że Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Istotne jest przy tym, że obie ww. przesłanki muszą zostać spełnione łącznie. W ocenie Sądu, w analizowanym przypadku Prezes URE trafnie przyjął, że stopień szkodliwości czynu zarzuconego przedsiębiorcy jest niski. Niemniej jednak nie można uznać go za znikomy, zwłaszcza biorąc pod uwagę profesjonalny charakter wykonywanej przez powoda działalności, podlegającej szczególnym regułom przewidzianym dla działalności regulowanej. Wobec powyższego, w niniejszej sprawie brak było podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary, zaś pozwany był uprawniony do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej

Sąd Okręgowy w pełni podziela ocenę Prezesa URE, zarówno co do zasadności orzeczenia kary pieniężnej, jak i jej wysokości. Powód nie przedstawił okoliczności, które podważałyby, czy to zasadność wymierzenia kary, czy też jej wymiar. Koncesjonariusz nie sformułował żadnych zarzutów odnośnie wysokości nałożonej kary.

Zgodnie z art. 56 ust. 3 PE, wysokość kary pieniężnej, o której mowa między innymi w ust. 1 pkt 12, 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. Natomiast w myśl art. 56 ust. 6 PE, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Zdaniem Sądu, wszystkie powyższe kryteria zostały ocenione przez pozwanego prawidłowo. W szczególności, organ trafnie ocenił możliwości finansowe przedsiębiorcy. W ocenie Sądu Okręgowego, kara w wysokości 1.000 zł, stanowiąca zaledwie 0,1022 % przychodu osiągniętego przez powoda w 2014 r. z działalności koncesjonowanej, jest adekwatna do stopnia zawinienia i szkodliwości czynu, postawy przedsiębiorcy oraz jego sytuacji majątkowej.

Z tych wszystkich względów, stwierdzając brak podstaw do uwzględniania odwołania, na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c., Sąd Okręgowy oddalił odwołanie.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że na koszty należne Prezesowi URE złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 1.440 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

SSO Ewa Malinowska