

Sygn. akt *XVII AmE 28/22*

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 lipca 2023 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Dariusz Dąbrowski

Protokolant: starszy sekretarz sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu w dniu 3 lipca 2023 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) **spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Z.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 17 grudnia 2021 roku nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 17 grudnia 2021 roku nr (...),
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Z. kwotę 1737 (jeden tysiąc siedemset trzydzieści siedem) złotych z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, od dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku do dnia zapłaty, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

SSO Dariusz Dąbrowski

Sygn. akt XVII AmE 28/22

Uzasadnienie wyroku z 13 lipca 2023 r.

Decyzją z 17 grudnia 2021 r., znak: (...), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej jako: „Prezes URE”), działając na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 i ust. 2 w związku z art. 56 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r., poz. 716 z późn. zm., dalej jako: „P.e.”), w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm., dalej jako: „k.p.a.”), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu w sprawie wymierzenia przedsiębiorstwu działającemu pod firmą: (...) z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Z., ul. (...), posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), (zwanemu dalej (...)), kary pieniężnej w związku z naruszeniem warunku 2.3.2. koncesji:

- na przesyłanie i dystrybucję ciepła nr (...) (ze zm.), udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w dniu 28 października 1998 r., oraz

- na obrót ciepłem nr (...) (ze zm.), udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w dniu 28 października 1998 r.

orzekł, że:

1. Koncesjonariusz naruszył warunek 2.3.2. koncesji na przesyłanie i dystrybucję ciepła Nr (...) (ze zm.), udzielonej decyzją Prezesa URE w dniu 28 października 1998 r., poprzez niepoinformowanie Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności, tj. o zmianie danych osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania Koncesjonariusza, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia tych zmian;
2. Koncesjonariusz naruszył warunek 2.3.2. koncesji na obrót ciepłem Nr (...) (ze zm.) udzielonej decyzją Prezesa URE w dniu 28 października 1998 r., poprzez niepoinformowanie Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności, tj. o zmianie danych osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania Koncesjonariusza, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia tych zmian;
3. za działania opisane w punkcie pierwszym wymierzył Koncesjonariuszowi, karę pieniężną w wysokości 2 000 zł;
4. za działania opisane w punkcie drugim wymierzył Koncesjonariuszowi, karę pieniężną w wysokości 2 000 zł.

Strona powodowa zaskarżyła ww. rozstrzygnięcie w całości. Powód zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie:

1. art. 56 ust. 6a ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, poprzez wydanie decyzji przy braku analizy przesłanek zawartych w tym przepisie i w konsekwencji nie odstąpienie od wymierzenia kary oraz
2. art. 56 ust. 1 pkt 12 i ust. 6 P.e. przez przyjęcie, że niezgłoszenie przez Spółkę zmiany prokurenta stanowi czyn o znacznej szkodliwości społecznej i jest zawiniony przez Powoda. Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji.

Pozwany Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od Powoda na rzecz Pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm prawem przepisanych.

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

(...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Z., posiada koncesję na przesyłanie i dystrybucję ciepła oraz koncesję na obrót ciepłem, udzielone decyzjami Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 28 października 1998 r. Nr (...) (ze zm.) oraz Nr (...) (ze zm.). (okoliczność bezsporna)

W ww. decyzjach określono warunki prowadzenia działalności koncesjonowanej.

Zgodnie z brzmieniem warunku 2.3.2., zarówno koncesji na przesyłanie i dystrybucję ciepła, jak i koncesji na obrót ciepłem, udzielonych Koncesjonariuszowi decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w dniu 28 października 1998 r.:

„Koncesjonariusz jest obowiązany w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia innych - niż wskazane w pkt 2.3.1. - istotnych zmian dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w szczególności odnoszących się do rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności, danych osób uprawnionych lub wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania Koncesjonariusza), zawiadomić pisemnie Prezesa URE o tych zmianach, przedkładając jednocześnie - w przypadku kiedy zmiana ta powoduje potrzebę zmiany zapisów niniejszej koncesji - wniosek o jej zmianę”.

Dowód: Decyzje Prezesa URE – k. 25, 29 akt adm.,

W piśmie z 10 marca 2021 r. Przedsiębiorca poinformował o odwołaniu w dniu 15 kwietnia 2020 r. prokury Panu G. S. oraz powołaniu z dniem 16 kwietnia 2020 r. nowego prokurenta – Pana W. G.. Zmiana ta została ujawniona w rejestrze przedsiębiorców KRS w dniu 11 maja 2020 r.

Dowód: Pismo z 10 marca 2021 r. – k. 46 akt adm., Informacja odpowiadająca odpisowi pełnemu z rejestru przedsiębiorców KRS – k. 67 akt sąd.,

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 w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie było uzasadnione.

W ocenie Sądu, stanowisko Prezesa URE, zaprezentowane w zaskarżonym rozstrzygnięciu uznać należało za błędne. W konsekwencji, przedmiotowa decyzja podlegała uchyleniu.

Tytułem wstępu, należy poczynić kilka uwag natury ogólnej. W pierwszej kolejności warto wskazać, iż rozstrzygnięcie określa się jako kwintesencję decyzji, bowiem wyraża ona rezultat zastosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Prawidłowe rozstrzygnięcie jako element decyzji administracyjnej musi być zredagowane w sposób jasny, precyzyjny i zrozumiały dla adresata decyzji i niewymagający dodatkowych wyjaśnień ze strony organu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2017 r., II OSK 491/16, LEX nr 2429389, z dnia 9 grudnia 2015 r., II OSK 913/14, LEX nr 1989275, z dnia 18 stycznia 2011 r., II OSK 18/10, LEX nr 783523).

Abstrahując od ogólnych wymagań, co do rozstrzygnięcia, które odnoszą się do wszystkich decyzji, wymaga podkreślenia, że w rozpatrywanej sprawie, strona powodowa złożyła odwołanie od decyzji nakładającej kary pieniężne. Wpływa to zatem na zwiększenie się wymagań co do tego rodzaju decyzji, co ma swoje źródło w przedmiocie postępowania oraz prawnym charakterze takiej decyzji.

Po drugie zaś, kara pieniężna jest rodzajem sankcji karno-administracyjnej i jest nakładana w formie indywidualnego aktu administracyjnego za naruszenie obowiązujących przepisów prawa. Przesłanki jej zastosowania mają, co do zasady, charakter obiektywny. Biorąc pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazać należy, że administracyjne kary pieniężne, które charakteryzują się wysokim stopniem dolegliwości, nawiązują do kategorii odpowiedzialności o charakterze represyjnym, zbliżonym do odpowiedzialności karnej. Tak też, w sprawach z odwołania od decyzji regulatora rynku – Prezesa URE – nakładającej karę pieniężną należy zapewnić przedsiębiorcom wyższy standard sądowej ochrony praw, a zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacyjnego w zakresie dotyczącym kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Stanowisko to znajduje także oparcie w ugruntowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011/21-22/288; z dnia 1 czerwca 2010 r., II SK 5/10; z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10, OSNP 2012/3-4/52; z dnia 5 lutego 2015 r., III SK 36/14, LEX nr 1652700).

Jak ustalono, zaskarżoną decyzję, w przedmiocie wymierzenia kar pieniężnych Prezes URE wydał po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, wszczętego w oparciu o k.p.a. i ustawę - Prawo energetyczne. Stosownie do obowiązujących regulacji prawnych, jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi zachowanie przedsiębiorcy określone w art. 56 ust. 1 pkt 1-54 tej ustawy, to wydaje decyzję, w której uznaje je za sprzeczne z ustawą Prawo energetyczne. W warstwie redakcyjnej część rozstrzygająca (sentencja) takiej decyzji składa się z dwóch elementów: po pierwsze opisu bezprawnego zachowania w świetle norm zawartych w Prawie energetycznym, po drugie nałożenia kary pieniężnej. Piśmiennictwo jest zgodne co do tego, że sentencja powinna precyzyjnie, bez możliwości różnej interpretacji, wskazywać istotę stwierdzonego naruszenia obowiązków. Osnowa decyzji musi być sformułowana w taki sposób, aby

nie było wątpliwości, czego dotyczy. Rozstrzygnięcie powinno być zatem sformułowane precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji (zob. np. wyroki NSA: z dnia 30.12.1987 r., SA/Gd 1045/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 94, z dnia 2.08.1995 r., III SA 1225/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 135, z dnia 2.09.1999 r., IV SA 1418/97, Lexis.pl nr 2236263 i z dnia 15.10.1999 r., IV SA 1654/97, SIP nr 47915, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24.09.2009 r., II SA/BK 473/09, Legalis nr 271169). W osnowie decyzji administracyjnej powinno być wprost wyrażone rozstrzygnięcie, gdyż nie można go ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia (zob. np. wyr. NSA w Łodzi z dnia 18.03.1994 r., SA/Ł 492/94, Legalis nr 271132, wyrok NSA z dnia 12.04.1999 r., IV SA 1886/96, Lex nr 48694, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.06.2007 r., I SA/WA 254/07, Legalis nr 94813, czy wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7.10.2009 r., II SA/BD 633/09, Legalis nr 274639). Istotne jest również, że wada w postaci braku w decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia nie może być konwalidowana zamieszczeniem tego elementu w uzasadnieniu tej decyzji. (wyrok NSA z dnia 4.07.2006 r., I OSK 155/06, niepubl.). Warto zaznaczyć, że analogicznie rzecz ma się, gdy chodzi o decyzję Prezesa URE, która powinna zawierać wszystkie elementy przewidziane przez przepisy art. 107 § 1 k.p.a. lub przynajmniej ich niezbędne minimum.

Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy, trzeba wskazać, że argumentacja strony powodowej zawarta w odwołaniu, podważała słuszność postawienia Powodowi zarzutu w formie opisanej w Decyzji naruszenia warunku 2.3.2. koncesji na przesyłanie i dystrybucję ciepła oraz na obrót ciepłem, udzielonych decyzją Prezesa URE z października 1998 r. Zarzut ten stanowił podstawę do nałożenia na Spółkę kary pieniężnej, o czym Prezes URE orzekł w punkcie trzecim i czwartym rozstrzygnięcia.

Zgodnie z brzmieniem przytoczonego już wyżej warunku 2.3.2. koncesji na przesyłanie i dystrybucję ciepła oraz na obrót ciepłem „Koncesjonariusz jest obowiązany w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia innych - niż wskazane w pkt 2.3.1. - istotnych zmian dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w szczególności odnoszących się do rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności, danych osób uprawnionych lub wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania Koncesjonariusza), zawiadomić pisemnie Prezesa URE o tych zmianach, przedkładając jednocześnie - w przypadku kiedy zmiana ta powoduje potrzebę zmiany zapisów niniejszej koncesji - wniosek o jej zmianę”.

Pozwany uznał, że Spółka dopuściła się naruszenia warunku koncesji, w ten sposób, iż nie poinformowała Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności, tj. o zmianie danych osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania Koncesjonariusza w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia tych zmian. Punkt pierwszy zaskarżonej decyzji odnosił się do naruszenia warunku 2.3.2. koncesji na przesyłanie i dystrybucję ciepła Nr (...) (ze zm.), z 28 października 1998 r., drugi zaś - koncesji na obrót ciepłem Nr (...) (ze zm.) udzielonej decyzją Prezesa URE z tego samego dnia, tj. 28 października 1998 r.

Za opisane wyżej działanie, w oparciu o przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne organ wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 4.000 zł (po 2.000 zł za każde naruszenie). Zgodnie z jego brzmieniem karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Regulacja ta przesądza, że Prezes URE jest zobligowany do nałożenia kary w razie stwierdzenia okoliczności podlegających karze.

Sąd stanął na stanowisku, zachowanie Powoda, co prawda naruszało warunek 2.3.2., ale nie w formie wskazanej w stawianym przedsiębiorcy zarzucie. Nie jest bowiem możliwe przyznanie racji Pozwanemu, w zakresie, w jakim uznał, iż zmiana prokurenta, a dokładniej – wykreślenie Pana G. S. z rejestru KRS, a wpisanie Pana W. G., stanowi „zmianę danych osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania Koncesjonariusza”.

Argumentacja Spółki zasługiwała na uwzględnienie, ponieważ właściwe było stwierdzenie, że w niniejszej sprawie nie uległy zmianie dane osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania spółki – jej Zarządu.

Podkreślić należy, iż de facto doszło do zmian w rejestrze KRS, jednak dotyczyły one osoby prokurenta, który nie jest organem spółki, a jedynie pełnomocnikiem. Warto w tym miejscu przytoczyć treść art. 109⁽¹⁾ § 1 k.c. zgodnie z którym prokura jest pełnomocnictwem udzielanym przez przedsiębiorcę podlegającego obowiązkowi wpisu do

rejestr przedsiębiorców (art. 36 ustawy z 20.08.1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym – dalej u.KRS), które obejmuje umocowanie do czynności sądowych i pozasądowych, jakie są związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa. Jak więc można wywnioskować z powyższego zapisu, jest to szczególny rodzaj pełnomocnictwa, dający umocowanie do działania w imieniu i na rzecz dysponenta (przedsiębiorcy) oraz wywierający na niego bezpośrednie skutki prawne. Podobnie jak pełnomocnictwa opisane przez treść art. 98 k.c., prokura reguluje wyłącznie stosunki zewnętrzne pomiędzy osobami trzecimi a mocodawcą, tym samym skupia się ona jedynie na przekazywaniu na zewnątrz woli dysponenta. Na marginesie można dodać, że prokura nie obejmuje umocowania do czynności prawnych w zakresie stosunków wewnętrznych przedsiębiorcy związanych z jego ustrojem. (M. Kania, Prokura - szczególny rodzaj pełnomocnictwa, ABC. System Informacji Prawnej LEX)

Na skutek zmian odnotowanych w KRS 11 maja 2020 r. sposób reprezentacji spółki po tym dniu nie uległ zmianie. Przedmiotowa zmiana dotyczyła wyłącznie osoby prokurenta. Warto dodać, że w toku postępowania administracyjnego, koncesjonariusz poinformował Prezesa URE o odwołaniu w dniu 15 kwietnia 2020 r. prokury Panu G. S. oraz powołaniu z dniem 16 kwietnia 2020 r. nowego prokurenta – Pana W. G..

Warto wyjaśnić, że celem omawianej regulacji jest umożliwienie organowi realizację jego ustawowych obowiązków w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania działalności koncesjonowanej. Obowiązek podjęcia określonych działań przez koncesjonariusza musi być determinowany celem, jakiemu służą gromadzone przez Prezesa dane dotyczące przedsiębiorcy.

Należało więc uznać, iż zaskarżona decyzja jest obciążona istotną i nieusuwalną wadą, zatem musi zostać w całości wyeliminowana z obrotu prawnego. Ustalono bowiem, że Powód naruszył warunku 2.3.2. koncesji, ale w sposób inny niż określono w skarżonej Decyzji. Innymi słowy - nie doszło w tej sprawie do popełnienia przez spółkę deliktu administracyjnego opisanego w punkcie I decyzji, który stanowił podstawę do wymierzenia kary pieniężnej.

Reasumując powyższe rozważania, Sąd uznał, że zaskarżona decyzja podlegała uchyleniu w całości, zarówno zatem w części stwierdzającej delikt określony w jej punkcie 1 i 2 jak i nakładającej na Powoda karę pieniężną określoną w pkt 3 i 4 za popełnienie tego deliktu.

W związku z powyższym, zaskarżoną decyzję należało uchylić o czym Sąd orzekł w oparciu o art. 479⁵³ § 2 k.p.c.

Uznając Prezesa URE za przegrywającego sprawę stosownie do przepisu art. 98 k.p.c. zaliczono do niezbędnych kosztów procesu strony poniesione przez nią koszty sądowe w postaci opłaty od odwołania w wysokości 1000 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika procesowego Powoda w wysokości 720 zł ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie wraz z opłatą skarbową od dokumentu pełnomocnictwa w wysokości 17 zł (1737 zł).

SSO Dariusz Dąbrowski