



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 czerwca 2007r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący: SSO Bogdan Gierzyński

Protokolant: asystent sędziego Adam Zaborski

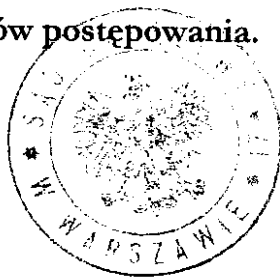
po rozpoznaniu w dniu 11 czerwca 2007r. w Warszawie na rozprawie
sprawy z odwołania Elżbiety K

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o cofnięcie koncesji na obrót paliwami ciekłymi

na skutek odwołania Elżbiety K od Decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z
dnia 1 grudnia 2006 roku Nr DPE-4113-530(4)/2005/2006/8782/ALK

1. Uchyła zaskarżoną Decyzję w całości.
2. Zasądza od Skarbu Państwa – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz Elżbiety K kwotę 460 zł (czterysta sześćdziesiąt złotych) tytułem kosztów postępowania.



SSO Bogdan Gierzyński

Za zgodność z oryginałem
Sekretarz

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 1 grudnia 2006 roku Nr DPE-4113-530(4)/2005/2006/8782/ALK pozwany - Prezes Urzędu Regulacji Energetyki postanowił cofnąć powódce – Elżbiecie K prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą F H „I ” z siedzibą w miejscowości M P koncesję na obrót paliwami ciekłymi, udzieloną Decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 24 listopada 2004 roku Nr OPC/6307/8782/W/1/2004/GD.

Za podstawę swojego rozstrzygnięcia Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uznał okoliczność, iż powódka wykonywała działalność gospodarczą niezgodnie z warunkiem 2.1.1 i warunkiem 2.1.2. udzielonej jej koncesji.

Pozwany wskazał na obowiązki wynikające dla przedsiębiorcy prowadzącego koncesjonowaną działalność określone w § 4 pkt 2 i § 33 ust. 1-4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 roku w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz.U. Nr 121, poz. 1138) oraz w § 13 pkt 1 i 2 oraz § 20 ust. 2, a także § 30 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki dnia 6 września 1999 roku w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy magazynowaniu, napełnianiu i rozprowadzaniu gazów płynnych (Dz.U. Nr 75, poz. 846 z późn. zm.).

Pozwany podniósł także, że przedsiębiorca prowadzący profesjonalną działalność gospodarczą zobowiązany jest do dołożenia należytej staranności w zakresie jej prowadzenia. Szczególnym przykładem profesjonalnej działalności gospodarczej jest, zdaniem pozwanego, wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, bowiem, stosownie do art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy - Prawo energetyczne, wymaga ona uzyskania koncesji przez przedsiębiorcę. Koncesja natomiast, stosownie do przepisu art. 37 ustawy - Prawo energetyczne, określa nie tylko przedmiot i zakres działalności, ale również szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu prowadzenie działalności koncesjonowanej w sposób nie stanowiący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Jak podniósł pozwany, Koncesjonariusz w szczególności jest zobowiązany do przestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Wypełnianie postanowień określonych w warunkach wykonywania działalności objętej koncesją stanowi podstawowy obowiązek Koncesjonariusza.

Ponadto, w opinii pozwanego, postępowanie karne jest niekonkurencyjne w odniesieniu do postępowania administracyjnego i rozstrzygnięcia w tych obu postępowaniach mogą zapadać niezależnie od siebie. Śledztwo prowadzone wobec powódki przez Komendę Miejską Policji w K. miało na celu ustalenie, czy Koncesjonariusz był winny popełnienia przestępstwa z art. 164 § 1 Kodeksu karnego, czy też nie. Postępowanie administracyjne prowadzone w sprawie cofnięcia koncesji na obrót paliwami ciekłymi ma natomiast na celu zebranie materiału dowodowego wskazującego na rażące naruszenie przez Koncesjonariusza warunków określonych ustawą - Prawo energetyczne oraz warunków koncesyjnych.

Zdaniem pozwanego, użytkowanie przez powódkę na terenie prywatnym instalacji do odsysania gazu propan - butan oraz nieprawidłowe magazynowania gazu propan - butan w budynku do tego celu nie przeznaczonym, stanowiło bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania pożaru lub też eksplozji. Dlatego, w ocenie pozwanego, nie może budzić wątpliwości, iż powódka nie tylko naruszyła rażąco warunki 2.1.1 i 2.1.2 koncesji, ale również warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone obowiązującymi przepisami prawa.

Od powyższej Decyzji powódka wniosła odwołanie domagając się jej uchylenia w przedmiocie cofnięcia koncesji jako niesłusznej i wadliwej, ewentualnie jej zmiany poprzez ograniczenie zakresu udzielonej koncesji np. poprzez wykluczenie jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej nieruchomości położonej w M P

Powódka wniosła ponadto o zasądzenie na jej rzecz od pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych oraz o natychmiastowe wstrzymanie wykonania Decyzji do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy.

Zaskarżonej Decyzji powódka zarzuciła:

1. naruszenie prawa materialnego poprzez błędne przyjęcie jako podstawy prawnej wydania przedmiotowej Decyzji art. 41 ust. 3 ustawy - Prawo Energetyczne w zw. z art. 58 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, podczas gdy jedyną ewentualną podstawę prawną tejże decyzji mógł stanowić art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy - Prawo Energetyczne w zw. z art. 58 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,
2. błąd w ustaleniach faktycznych, będących podstawą merytorycznego rozstrzygnięcia przedmiotowej Decyzji, polegający na nieuzasadnionym przyjęciu, iż naruszenia ze

strony odwołującej się były czynnościami dokonywanymi przez nią w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, podczas gdy z tą działalnością de facto nie miały nic wspólnego,

3. sprzeczność istotnych ustaleń Prezesa URE z treścią zebranego materiału dowodowego polegający na dowolnym uznaniu, iż działania powódki stanowiły wystarczającą podstawę do cofnięcia jej koncesji na obrót paliwami ciekłymi oraz niewyjaśnienie w tym zakresie wszystkich istotnych okoliczności dla rozstrzygnięcia sprawy.

W uzasadnieniu odwołania powódka wskazała na poważne uchybienia proceduralne ze strony organów Urzędu RE, które polegały na nie podjęciu żadnej czynności w kierunku zweryfikowania wiarygodności doniesień Straży Pożarnej w S... . Zwłaszcza że kolejna kontrola, przeprowadzona dnia 13 lutego 2005 roku przez naczelnika wydziału kontrolno-rozpoznawczego KP PSP w S..., wykazała usunięcie przez powódkę wszelkich wcześniej zauważonych nieprawidłowości.

W ocenie powódki, przedmiotową Decyzję należy uznać za wadliwą, krzywdzącą i zbyt radykalną w stosunku do szkodliwości uchybień, jakich się dopuściła.

Przede wszystkim przedmiotowa Decyzja została, zdaniem powódki, oparta na nieprawidłowej podstawie prawnej. W ocenie powódki w sprawie nie doszło bowiem do żadnych rażących naruszeń warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych w koncesji czy też innych ujętych w przepisach prawnych, gdyż wszystkie czynności powódki, które to oceniono negatywnie w protokołach kontroli, nie stanowiły jakiegokolwiek formy prowadzenia przez nią działalności gospodarczej. Skoro więc, jak podniosła powódka, owe naruszenia nie były związane z działalnością gospodarczą, nie zachodzą zatem przesłanki warunkujące zastosowaniem art. 41 ust. 3 ustawy - Prawo Energetyczne.

Powódka podniosła, że czynności polegające na odsysaniu resztek gazu z zużytych butli gazowych oraz magazynowanie starych butli nie są typowymi czynnościami - stanowiącymi przedmiot koncesji na obrót paliwami ciekłymi, które to czynności zapewniają zysk podmiotowi gospodarczemu w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Celem tych czynności była wyłącznie chęć maksymalnego i efektywnego wykorzystania resztek gazu do celów prywatnych (ogrzanie mieszkania).

W opinii powódki, zagrożenia, jakie wiązały się z przedmiotowymi czynnościami nie były objęte jej świadomością, która niezwłocznie wskutek zaleceń pokontrolnych, usunęła wszelkie nieprawidłowości, co potwierdziła kolejna kontrola z dnia 14 lutego 2005 roku.

Zdaniem powódki, istotny dla sprawy jest fakt dokonywania przez nią przedmiotowych czynności nie tylko w celach prywatnych, ale również na terenie prywatnym, nie zaś w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej. Na części posesji w M P , na której doszło do naruszeń powódka nie prowadziła faktycznej działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami płynnymi, zaś przedmiotowych czynności dokonała na terenie części prywatnej posesji.

W ocenie powódki, nie sposób też zgodzić się z drugim zarzutem postawionym przez organy kontroli PSP w S , wedle którego butle gazowe były magazynowane nieprawidłowo, bowiem chodzi o budynek murowany z pustaka, wytynkowany, którego dach wykonany jest z konstrukcji metalowej i pokryty blachą dachówkową. Fakt ten, zdaniem powódki, pozwany zupełnie pominął w swoich rozważaniach, co więcej - jego prawdziwość odpowiednie organa URE nawet nie zweryfikowały poprzez wizję lokalną.

W opinii powódki, teza o permanentnym magazynowaniu butli gazowych w tymże budynku nie poparta jest żadnym materiałem dowodowym zebrany w sprawie.

Zdaniem powódki, za jedyną racjonalną przesłankę cofnięcia koncesji można by uznać zastosowanie przepisu art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy - Prawo Energetyczne w zw. z art. 58 ust. 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, z którego wynika między innymi, iż organ koncesyjny może cofnąć koncesję ze względu na bezpieczeństwo obywateli.

Jednakże, w ocenie powódki, przepis ten wskazuje na fakultatywność uprawnienia Prezesa URE, a w związku z tym powinien on rozpatrywać problem z perspektywy wszelkich zaistniałych aspektów. Jak podniosła powódka, w niniejszej sprawie mają miejsce wyjątkowo istotne okoliczności, przemawiające na jej korzyść, których pozwany nie wziął pod uwagę, a które winny rzutować na treść merytoryczną podjętej przez niego decyzji o cofnięciu koncesji.

Powódka jest zdania, że fakt umorzenia wobec niej postępowania karnego powinien być uwzględniony przy wydawaniu decyzji przez pozwanego. Skoro bowiem wyżej opisane zdarzenie nie zostało powódce udowodnione a Prokuratura nie postawiła jej żadnych zarzutów, decyzję o cofnięciu koncesji uznać należy za bezzasadną, bo fakt zagrożenia nie został przez Prezesa URE w żaden sposób udowodniony czy nawet uprawdopodobniony.

Powódka uważa ponadto, że rozstrzygnięcie pozwanego jest zbyt krzywdzące i radykalne również ze względów społecznych. Jej firma zatrudnia bowiem 9-ciu pracowników zaprzestanie dotychczasowej działalności gospodarczej spowoduje konieczność zwolnień, co

w obliczu trudności na rynku pracy wywoła negatywne reperkusje również wśród rodzin pracowników zatrudnionych w firmie odwołującej się.

Powódka podniosła także, że nawet gdyby uznać zarzucane jej czynności za skutkujące cofnięciem jej koncesji, to cofnięcie pełnej koncesji na obrót paliwami płynnymi uznać należy za rażąco surowe w świetle zarzucanych jej uchybień. Skoro bowiem powódka dopuściła się jednorazowego użytkowania instalacji do odsysania gazu propan butan oraz sporadycznego nieprawidłowego magazynowania tego gazu, to wydana decyzja o cofnięciu jej koncesji na obrót paliwami ciekłymi winna być uznane za bezzasadną, dotyczy bowiem innego zakresu prowadzenia działalności gospodarczej.

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej Decyzji, wniósł o oddalenie odwołania i o zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych.

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

Powódka – Elżbieta K prowadzi działalność gospodarczą pod nazwą F H „I ” z siedzibą w miejscowości M P w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na podstawie koncesji udzielonej Decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 24 listopada 2004 roku Nr OPC/6307/8782/W/1/2004/GD (k. 9-13 akt adm.).

Pismem z dnia 6 stycznia 2005 roku Komenda Powiatowa Policji w S: poinformowała Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, że prowadzi czynności procesowe w ramach art. 308 k.p.k. dotyczące sprowadzenia zagrożenia dla życia lub zdrowia w miejscowości M P w podmiocie gospodarczym „I ” należącym do powódki, gdzie w budynku stodoły przepompowywany był gaz z butli gazowych do cysterny (k. 2 akt adm.).

Kontrola w zakresie ochrony przeciwpożarowej przeprowadzona w dniu 3 stycznia 2005 roku w budynku należącym do powódki w miejscowości M P wykryła bezpośrednio niebezpieczeństwo powstania pożaru spowodowane użytkowaniem instalacji do odsysania gazu propan-butan oraz nieprawidłowym magazynowaniem gazu propan butan w budynku gospodarczym (stodole) do tego celu nie przeznaczonym. W celu usunięcia w/w nieprawidłowości przez powódkę Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej wydała decyzję administracyjną z rygorem natychmiastowej wykonalności (k. 4 akt adm.).

Kolejna kontrola w zakresie ochrony przeciwpożarowej przeprowadzona w dniu 14 lutego 2005 roku w zakresie stwierdzenia wykonania przez powódkę Decyzji administracyjnej

RZ 558/01/2005 wydanej po kontroli w dniu 3 stycznia 2005 roku wykazała, że warunki zawarte w w/w Decyzji zostały zrealizowane (k. 18 akt adm.).

Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2005 roku Komenda Miejska Policji w K umorzyła wobec powódki śledztwo w sprawie sprowadzenia przez nią bezpośredniego niebezpieczeństwa zdarzenia określonego w art. 163 § 1 k.k., które zagrażało życiu lub zdrowiu wielu osób albo mieniu w wielkich rozmiarach wobec stwierdzenia, iż brak jest danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia (k. 19-20 akt adm.).

Powyższe okoliczność nie są sporne pomiędzy stronami.

Sporna pozostaje jedynie prawna interpretacja powyższych faktów, a w szczególności kwestia, czy zaistniały uzasadnione podstawy wydania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzji w przedmiocie cofnięcia przedsiębiorcy koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd stanął na stanowisku, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie dawał Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki wystarczających podstaw do wydania zaskarżonej Decyzji.

W ocenie Sądu, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia powódce koncesji na obrót paliwami ciekłymi nie podjął wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w sprawie, bowiem nie zebrał w sposób wystarczający materiału dowodowego.

Należy podkreślić, że prawidłowe ustalenie faktów sprawy ma istotne znaczenie w procesie ustalania przez organ prowadzący postępowanie konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione i oceny trafności decyzji administracyjnej wydanej w wyniku postępowania.

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego akcentują aktywną rolę organu administracji publicznej w postępowaniu dowodowym. Jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zawarta w art. 7 k.p.a. zasada nakazująca organom administracji publicznej podejmowanie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. Z kolei art. 77 § 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej zobowiązany jest w sposób wyczerpujący

zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Jako dowolne należy więc traktować ustalenia faktyczne znajdujące wprawdzie potwierdzenie w materiale dowodowym, ale niekompletnym, czy nie w pełni rozpatrzonym. Zarzut dowolności zostaje wykluczony dopiero ustaleniami dokonanyymi w całokształcie materiału dowodowego (art. 80 k.p.a.), zgromadzonego i rozpatzonego w sposób wyczerpujący – stosownie do powołanego wyżej art. 77 § 1 k.p.a., a więc przy podjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, jako warunku niezbędnego wydania decyzji o przekonującej treści.

Organ ma bowiem obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego w sprawie a następnie jego rozpatrzenia, co oznacza obowiązek organu podjęcia niezbędnych czynności w tym zakresie, zwłaszcza w sytuacji, gdy strona postępowania powołuje się na określone i ważne dla niej okoliczności. Zaniechanie przez organ administracji podjęcia czynności procesowych zmierzających do zebrania pełnego materiału dowodowego jest uchybieniem przepisom postępowania administracyjnego, skutkującym wadliwością decyzji (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 12 stycznia 2006 roku sygn. akt V SA/Wa 2351/05).

Organ w toku postępowania przed wydaniem decyzji ma obowiązek dokładnie wyjaśnić stan faktyczny, przestrzegać przepisów procesowych oraz prawidłowo stosować przepisy prawa materialnego z uwzględnieniem szczególnie zasady bezstronności w swoim postępowaniu, w tym uwzględniania okoliczności korzystnych dla strony. Organ nie powinien rozstrzygać na niekorzyść strony wszelkich niejasności czy też wątpliwości dotyczących oceny stanu faktycznego (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 grudnia 2005 roku sygn. akt VII SA/Wa 960/05).

Mając na względzie powyższe, przyjąć należy, że w niniejszej sprawie organ dopuścił się istotnych naruszeń, które miały istotny wpływ na rozstrzygnięcie. Z tych względów, w ocenie Sądu, nie było uzasadnionych podstaw do wydania zaskarżonej Decyzji.

W ocenie Sądu, stan przedmiotowej sprawy nie został należycie wyjaśniony przez Prezesa URE a zaskarżona Decyzja wydana została bez wyjaśnienia okoliczności istotnych dla jej wyniku.

Sąd uznał bowiem, że przedmiotowa Decyzja oparta została wyłącznie na ustaleniach dokonanych w trakcie innych postępowań administracyjnych i karnych prowadzonych przez organy Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Prezes URE nie dokonał natomiast

dodatkowych, własnych ustaleń i nie przeprowadził własnego postępowania dowodowego w tym zakresie.

Nie zostało, zdaniem Sądu, wykazane w jakich warunkach przechowywano butle gazowe, ani w jakim budynku się to odbywało. Zaskarżona Decyzja oparta została w głównej mierze na ustaleniach dotyczących faktu domniemanego przepompowywania przez powódkę gazu ze zużytych butli.

Sąd wprawdzie uznał w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, że takie działania miały miejsce, ale brak jest dowodów uprawdopodobniających te okoliczności. W szczególności, zdaniem Sądu, nie zostało wykazane jaka była częstotliwość tych działań powódki i czy była to działalność wielokrotna i zaplanowana, jak wskazuje Prezes URE.

Nie zasługuje, zdaniem Sądu, na uwzględnienie stanowisko Prezesa URE, że okoliczności faktyczne stwarzały zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli. Sąd uznał, że powódka słusznie podniosła w odwołaniu, że organ nie przeprowadził w tej mierze wystarczającego postępowania dowodowego. Ponadto, materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie wystarcza do przyjęcia, że okoliczności faktyczne stwarzały zagrożenie bezpieczeństwa obywateli. Prezes URE nie przeprowadził dowodu, że takie niebezpieczeństwo faktycznie istniało i że czynności będące przedmiotem kontroli faktycznie miały miejsce.

Biorąc powyższe względy pod uwagę, Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów działając na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. uchylił zaskarżoną Decyzję w całości.

O kosztach postępowania postanowiono stosownie do wyniku sporu na podstawie art. 98 i 99 k.p.c.



SSO Bogdan Gierzyński

Za zgodność z oryginałem
Sekretarz