

Sygn. akt XVII AmE 218/07



**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 28 maja 2008 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
w następującym składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Hanna Kulesza

Protokolant: asystent sędziego Piotr Mirosz

po rozpoznaniu w dniu 28 maja 2008 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Marzeny G prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą

M. S P Marzena G z siedzibą w P

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa URE z dnia 07.07.2006 r. nr DPE/7799/2006/31

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29.10.2007 r. nr

DPE-451-379(16)/2006/2007/7799/31

**Oddala odwołanie**

SSO Hanna Kulesza

## UZASADNIENIE

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wniosku Marzeny G prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą „M. S P z siedzibą w P („Przedsiębiorca”) z dnia 21 sierpnia 2007 r. o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 7 lipca 2006 r. Nr DPE/7799/2006/31, nakładającej na Przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 37 500 zł stosownie do przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydał przedmiotową decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 07.07.2006 r., w której:

1. Stwierdził, że biorąc pod uwagę przepis art. 56 ust. 3 w związku z art. 56 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, przy wymierzaniu kary pieniężnej określa się jej wysokość na podstawie przychodu ukaranego przedsiębiorcy z roku poprzedzającego wydanie decyzji, zaś długość okresu, który podlega penalizacji jest okolicznością, którą należy uwzględnić w kontekście art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne. Prezes wskazał, że także tutejszy Sąd w wyroku z dnia 16 maja 2007 r. w sprawie o sygn. akt AmE XVII 145/06 nie uwzględniając odwołania Przedsiębiorcy od decyzji z dnia 7 lipca 2006 r. w sprawie nałożenia kary pieniężnej, wyraźnie stwierdził, że „poprzednim rokiem obrotowym” w rozumieniu przepisu art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne w momencie orzekania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o nieprawidłowościach w prowadzeniu przez Przedsiębiorcę koncesjonowanej działalności i nałożeniu kary decyzją z dnia 7 lipca 2006 r. – jest rok 2005.
2. Stwierdził także, że bezzasadny jest zarzut Przedsiębiorcy braku wskazania w osnowie skarżonej decyzji podstawy prawnej wysokości wymierzonej kary pieniężnej, gdyż decyzja jako podstawę prawną wskazywała przepis art. 56 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, a także odnosiła się do art. 56 ust. 6 ww. ustawy, który stanowił wytyczne co do określania wysokości kary tj. uwzględniła stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie przedsiębiorcy i jego możliwości finansowe. Prezes Urzędu Regulacji ENERGETYKI stwierdził również, że niewskazanie w decyzji z dnia 7 lipca 2006 r. przepisu art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne nie może stanowić o nieważności decyzji, gdyż jest to przepis jedynie ograniczający wysokość nakładanej kary i nie jest on obligatoryjnym elementem podstawy prawnej wydanej decyzji. Ponadto Prezes wskazał, że przepis ten został powołany w uzasadnieniu decyzji jako jeden z tych przepisów, który miał zastosowanie w sprawie. Prezes podkreślił, że tym samym uczyniono zadość obowiązkowi procedury administracyjnej, w tym zasadzie przekonywania wyrażonej w przepisie art. 11 Kpa. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki podniósł także, powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, że niepowołanie się w decyzji na podstawę prawną, która obiektywnie istnieje lub powołanie się tylko na część takiej podstawy prawnej, albo też powołanie wadliwego przepisu prawnego samo przez się nie powoduje nieważności decyzji. Jest to uchybienie przepisom postępowania administracyjnego, które może skutkować uchynieniem decyzji tylko w razie stwierdzenia, że miało istotny wpływ na wynik sprawy.
3. Stwierdził, że wbrew zarzutom Przedsiębiorcy decyzja z dnia 7 lipca 2006 r. zawiera wszystkie składniki struktury decyzji administracyjnej wskazane w art. 107 § 1 Kpa, w tym również oznaczenie strony lub stron.
4. Stwierdził również, że stosownie do przepisu art. 77 § 4 Kpa fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu, zaś fakty znane organowi z urzędu należy zakomunikować stronie. Zarzut Przedsiębiorcy, że zakomunikowanie

powinno nastąpić w formie postanowienia uznać należy za nietrafny. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki podniósł, że wskazanie dokumentów i dowodów, które stanowiły podstawę wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej zostały zakomunikowane Przedsiębiorcy w zawiadomieniu o wszczęcia postępowania z dnia 3 marca 2005 r. nr DPE -451-379(1)/2005/7799/31. Prezes powołał się również na ww. wyrok tutejszego Sądu z dnia 16 maja 2007 r., w którym to tutejszy Sąd stwierdził, że odwołanie Marzeny G ma w istocie charakter powództwa oraz wszczyna postępowania na zasadzie kontradyktoryjności, dlatego też powinna ona powołać twierdzenia i dowody zmierzające do uzasadnienia swego powództwa. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wskazał, także że tutejszy Sąd nie uwzględnił zarzutów Przedsiębiorcy z jego odwołania od decyzji z dnia 7 lipca 2006 r., które to zarzuty Przedsiębiorca ponawia w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji.

W dniu 19 listopada 2007 r. powód złożył odwołanie od przedmiotowej decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, wnosząc o jej uchylenie w całości i umorzenie postępowania w sprawie oraz o zasądzenie od strony przeciwnej na rzecz Przedsiębiorcy wszelkich kosztów postępowania odwoławczego, w tym zastępstwa procesowego. Przedsiębiorca podniósł, że zarówno decyzja z dnia 7 lipca 2006 r. jak i decyzja o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji, będąca przedmiotem niniejszego postępowania, zostały wydane z naruszeniem przepisu art. 107 § 1 Kpa albowiem nie zawierają one oznaczenia strony. Wskazał, że powołany przepis ustanawia obligatoryjne elementy każdej decyzji oraz obligatoryjną kolejność poszczególnych elementów. Przedsiębiorca zarzucił, że skarżona decyzja powołuje stronę dopiero w treści samego rozstrzygnięcia, które zgodnie z przepisem art. 107 § 1 Kpa jest odrębnym elementem decyzji obok oznaczenia strony. Ponadto Przedsiębiorca zarzucił, że decyzja z 7 lipca 2006 r., której uznania za nieważną Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odmówił mocą zaskarżonej decyzji, nie zawierała powołania podstawy prawnej w rozumieniu przepisu art. 107 § 1 kpa. Zdaniem odwołującego się powołanie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust 2 ustawy Prawo energetyczne oraz przepisu art. 104 Kpa nie stanowiło dostatecznej podstawy rozstrzygnięcia. Organ powołał się jedynie na przyczyny wymierzenia kary pieniężnej, nie wskazał natomiast przepisu, na podstawie którego wyliczono jej wysokość.

Odwołujący wskazał, że takie postępowanie organu administracyjnego narusza zasady procedury administracyjnej wyrażone w art. 6, 7, 8, 9 i 11 Kpa. Przedsiębiorca zarzucił również, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki świadomie pominął art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne, określający wysokość kary pieniężnej, gdyż w ustawie Prawo energetyczne brak jest przepisu, który dopuszcza możliwość ustalenia wysokości kary pieniężnej w odniesieniu do wysokości przychodów osiągniętych przez ukaranego w następnym roku podatkowym tj. w roku podatkowym następującym po okresie, w którym przeprowadzono kontrolę. Jednocześnie przedsiębiorca podniósł, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydając decyzję z dnia 7 lipca

2006 r. o nałożeniu kary pieniężnej naruszył przepisy art. 77 § 4 Kpa w zw. z art. 123 § 1 i § 2 Kpa, gdyż zaniechał wydania formalnego postanowienia o dołączeniu do własnego materiału dowodowego materiałów pochodzących od podmiotów, w tym D [redacted] Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej we Wł [redacted] Delegatura w J [redacted] oraz Sądu Rejonowego w L [redacted]. Odwołujący wskazał, że ustalenia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oparte zostały na materiałach nie noszących cech dowodu, albowiem te uzyskane zostały przed datą wszczęcia postępowania w sprawie, zaś do sprawy nie zostały dołączone w prawidłowej formie. Skarżący zarzucił również, że uzasadnienie faktyczne skarżonej decyzji nie spełnia wymogów art. 107 § 3 Kpa, gdyż Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie wskazał faktów, które uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których odmówił innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Przedsiębiorca podkreślił również, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w decyzji z dnia 7 lipca 2006 r. sprzecznie z prawem ustalił wysokość kary pieniężnej, dokonując zakazanej wykładni rozszerzającej przepisu art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o oddalenie odwołania oraz wskazał, że zarzuty powoda są bezpodstawne. Pozwany podniósł, że decyzja z dnia 7 lipca 2006 r., której nieważności domaga się powód, nie narusza w jakikolwiek sposób przepisów prawa procesowego ani materialnego, a już na pewno nie w sposób rażący, albowiem czyni zadość wymogom Kodeksu postępowania administracyjnego tj. wskazuje: stronę decyzji zarówno w sentencji, uzasadnieniu jak i rozdzielniku, oraz podstawę wydania decyzji tj. art. 56 ust. 1 pkt 12, ust. 2 ust. 3 i ust 6 ustawy Prawo energetyczne. Ponadto pozwany wskazał, że zarzuty skarżącego, co do naruszenia przepisu art. 56 ust. 3 oraz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego powoływane już były przez powoda w sprawie prawomocnie zakończonej wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 16 maja 2007 r. sygn., akt XVII AmE 154/06 oddalającym odwołanie Przedsiębiorcy od decyzji z dnia 7 lipca 2007 r. o nałożeniu kary pieniężnej.

Rozpoznając sprawę Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 7 lipca 2006 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydał decyzję Nr DPE/7799/2006/31 w przedmiocie ukarania karą pieniężną w wysokości 37500 zł Marzeny G [redacted] prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą „M. [redacted] S [redacted] P [redacted] w P [redacted] za naruszenie przez nią warunku 2.2.2 koncesji na obrót paliwami ciekłymi, powołując się na przepisy art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne. W decyzji tej Prezes wyraźnie wskazał adresata decyzji, a także podstawę prawną wyliczenia wysokości nałożonej kary pieniężnej. Od decyzji tej Przedsiębiorca odwołał się do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, żądając uchylecia wyżej wskazanej decyzji. Tutejszy Sąd wyrokiem z dnia 16 maja 2007 r. sygn. akt XVII AmE 154/06 oddalił odwołanie Przedsiębiorcy.

Pismem z dnia 21 sierpnia 2007 r. Przedsiębiorca wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 7 lipca 2006 r. Nr DPE/7799/2006/31.

W dniu 29 października 2007 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na podstawie art. 158 § 1 w zw. z art. 157 § 1 kpa wydał decyzję o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 7 lipca 2006 r.

W dniu 21 listopada 2007 r. Przedsiębiorca odwołał się ww. decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej pod kątem ustalenia istnienia bądź nieistnienia kwalifikowanych wad prawnych decyzji administracyjnej, uzasadniających stwierdzenie jej nieważności. Celem tego postępowania nie jest natomiast merytoryczne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej.

Z uwagi na fakt, że stwierdzenie nieważności decyzji jest wyjątkiem od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych z art. 16 § 1, może mieć ono miejsce tylko wtedy, gdy decyzja w sposób niewątpliwy dotknięta jest przynajmniej jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 Kpa.

W swoim odwołaniu powód zarzucił nieważność decyzji z dnia 7 lipca 2006 r. z powołaniem się na przepisy art. 156 § 1 pkt 2 Kpa. Powód dowodził wad prawnych decyzji objawiających się w niewskazaniu adresata decyzji, braku powołania w osnowie decyzji przepisu, według którego wyliczono kwotę kary pieniężnej, a także naruszenia przepisów procedury administracyjnej w zakresie procedury dowodowej.

W ocenie Sądu zarzuty te są całkowicie bezzasadne.

Decyzja z dnia 7 lipca 2006 r. bezspornie zawierała oznaczenie adresata decyzji. Adresat został wielokrotnie wskazany zarówno w sentencji decyzji jak również w treści uzasadnienia. Zdaniem Sądu, wbrew twierdzeniom powoda, wskazanie podmiotu ukaranego w treści rozstrzygnięcia czyni zadość wymogom oznaczenia strony w świetle art. 107 kpa. Tym samym nie zaszła przesłanka stwierdzenia nieważności decyzji art. 156 § 1 pkt 2 kpa.

Ponadto, zdaniem Sądu, brak wskazania w osnowie decyzji z dnia 07.07.2006 przepisu art. 56 ust. 3 limitującego wysokość kary pieniężnej nie stanowi przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na wydanie decyzji bez podstawy prawnej – art. 156 § 1 ust. 2. Niewskazanie w osnowie decyzji podstawy prawnej nie może być traktowane jako wydanie decyzji bez podstawy prawnej. Z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia w przypadku, gdyby Prezes URE wydał decyzje na podstawie przepisu nieistniejącego, bądź nieobowiązującego w chwili wydania decyzji. Zarówno orzecznictwo jak i doktryna prawa administracyjnego zgodnie przyjmują, że decyzja wydana bez podstawy prawnej to taka, która rzeczywiście podstawy takiej nie posiada, nie zaś taka, która jej nie wymienia bądź wymienia niewłaściwy przepis. Brakiem podstawy prawnej jest przede wszystkim wydanie decyzji poza sferą regulacji prawnej

(wyrok NSA z dnia 24 marca 1993 r., III SA 2211/92, ONSA 1994, nr 3, poz. 89) lub oparcie się na przepisach materialnych odnoszących się do stanów faktycznych odmiennych od stanów występujących w danej sprawie. W przedmiotowej sprawie taka sytuacja nie zaszła.

Niewskazanie przepisu w osnowie decyzji może być traktowane jedynie jako uchybienie procesowe, które jednak nie stanowi przesłanki stwierdzenia nieważności decyzji. Nie można bowiem w ocenie Sądu przyjąć, że pominięcie przepisu art. 56 ust. 3 w sprawie zaskarżonej decyzji stanowi rażące naruszenie procedury administracyjnej, szczególnie przy uwzględnieniu, że Prezes URE przywołał ww. przepis w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia.

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut niewłaściwego oznaczenia wysokości kary pieniężnej - w stosunku do przychodu z roku poprzedzającego wydanie decyzji, nie zaś w odniesieniu do przychodu z roku poprzedzającego przeprowadzenie kontroli.

Zgodnie z treścią art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne *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.* Poprzednim rokiem podatkowym w rozumieniu powołanego przepisu jest rok poprzedzający rok, w którym wydano decyzję o nałożeniu kary pieniężnej. Zatem całkowicie bezzasadne są wywody powoda o rażącym naruszeniu prawa w wyliczeniu wysokości kary pieniężnej.

W ocenie Sądu za bezprzedmiotowe w niniejszym postępowaniu należy również uznać zarzuty powoda dotyczące braku formalnego włączenia protokołu kontroli Inspekcji Handlowej do akt postępowania administracyjnego (w drodze wydania odpowiedniego postanowienia) Zdaniem Sądu ww. okoliczność w żadnym razie nie może stanowić przesłanki stwierdzenia nieważności postępowania. Zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 76 § 1 kpa, dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.

Istotne jest również, że zgodnie z przepisem art. 76 § 3 kpa, powód miał możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko stwierdzeniom zawartym w protokole kontroli, czego nie uczynił.

Z powyższych względów Sąd nie podzielił stanowiska powoda, uznając decyzję Prezesa Regulacji Energetyki z dnia 29 października 2007 r. o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji za słuszną i odpowiadającą prawu.

W tym stanie Sąd Okręgowy uznając, iż w sprawie brak jest podstaw do uwzględnienia odwołania powoda, oddalił je jako ~~bezzasadne~~ - art. 479<sup>53</sup> § 1 kpc.



SSO Hanna Kulesza

za zgodność z oryginałem  
Sekretarz