

Sygn. akt VI ACa 748/07



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lutego 2008 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny
w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Barbara Godlewska - Michalak

Sędzia SA Marek Podogrodzki

Sędzia SO (del.) Beata Błażejczyk

Protokolant apl. radc. Paweł Kosiacki

po rozpoznaniu w dniu 12 lutego 2008r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania Jarosława G – P H

U „P” z/s C

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia
2 sierpnia 2006r nr DPE 244/2006

na skutek apelacji pozwanego

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i
Konsumentów

z dnia 26 marca 2007 r. sygn. akt XVII AmE 163/06

oddala apelację.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 26 marca 2007 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na skutek odwołania Jarosława G prowadzącego P H - U „P ” uchylił decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 2 sierpnia 2006 r. nr DPE 244/2006 r. oraz orzekł o kosztach procesu.

Wyrok ten zapadł po dokonaniu następujących ustaleń i rozważań.

Za kluczowe dla rozstrzygnięcia sporu Sąd uznał ustalenie, czy w sprawie zaszcza przesłanka wznowienia postępowania wskazana w art. 145 § 1 pkt 1 kpa. Zdaniem Prezesa URE doszło do zaistnienia przesłanki uzasadniającej wznowienie postępowania, natomiast w ocenie powoda wznowienie postępowania w sprawie było niedopuszczalne. Sąd wskazał, iż w przedmiotowej sprawie za okoliczność istniejącą w dniu wydania decyzji może być uznane wyłącznie stwierdzenie wprowadzenia przez powoda do obrotu paliwa o niedostatecznych parametrach, dokonane na podstawie zbadania pobranych próbek w dniach 31.05.2005 r. oraz 15.06.2005 r. Pozostałe przytaczane przez Prezesa URE przykłady naruszeń warunków prowadzenia działalności koncesjonowanej miały miejsce już po wydaniu decyzji, więc jako nieistniejące w dniu jej wydania nie mogły być zdaniem Sądu uznane za przesłanki wznowienia postępowania. W ocenie Sądu w przedmiotowej sprawie za istotne rozumieć należało takie okoliczności, które pozwoliłyby wydać Prezesowi URE decyzję o odmowie udzielenia koncesji.

Sąd I instancji wskazał, że przesłanki udzielenia koncesji dla przedsiębiorstw zajmujących się działalnością, której prowadzenie reguluje ustawa Prawo energetyczne, zostały wyczerpująco określone w treści przepisu art. 33 przywołanej ustawy. Przepis ten zawiera zarówno przesłanki pozytywne przyznania koncesji, a więc wymogi, jakie spełniać musi przedsiębiorca ubiegający się o koncesję, jak też przesłanki negatywne, tzn. okoliczności, których stwierdzenie skutkuje odmową udzielenia koncesji. (art. 33 ust. 3 ustawy). Prezes URE uznał, że powód spełniał wymogi określone w art. 33 ust. 1 Prawa energetycznego jak również, że nie zachodziły przesłanki odmowy udzielenia koncesji określone w art. 33 ust. 3 ustawy.

W ocenie Sądu Okręgowego samo stwierdzenie wprowadzenia do obrotu paliwa o niedostatecznych parametrach jakościowych nie stanowi podstawy odmowy udzielenia koncesji. Zdaniem Sądu Prezes URE nie ma podstaw do rozszerzania katalogu przesłanek uprawniających go do odmowy udzielenia koncesji. Stwierdzając zatem, że przesłanki określone w art. 33 ust 1 Prawa energetycznego uzasadniają przyznanie koncesji, zdaniem Sądu I instancji Prezes nie może odmówić jej udzielenia w oparciu o inne, przywoływane w uzasadnieniu decyzji podstawy. Sąd Okręgowy wskazał, że zarówno warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jak również warunki o których mowa w art. 35 ust. 3 Prawa energetycznego, utożsamiać należy w przedmiotowej sprawie z warunkami, o których mowa w art. 33 Prawa energetycznego. Również dawanie rękojmi wykonywania działalności objętej koncesją nie może stanowić samodzielnej przesłanki warunkującej uzyskanie koncesji.

W ocenie Sądu Okręgowego tylko prawomocny wyrok sądu karnego może stanowić podstawę odmowy udzielenia przedsiębiorcy koncesji, a więc tylko istnienie takiego wyroku w dniu wydania decyzji koncesyjnej mogło stanowić podstawę do wznowienia postępowania na zasadzie art. 145 § 1 pkt 5 kpa. W dacie wydania przez Prezesa URE decyzji o przyznaniu powodowi koncesji wyroki takie nie istniały.

Z tych względów Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję uznając, że do jej wydania doszło w następstwie zastosowania niewłaściwego, nieuzasadnionego zaistniałymi okolicznościami trybu postępowania, z naruszeniem zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, które mogą być zmienione lub uchylone jedynie w nadzwyczajnych, nie występujących w niniejszej sprawie okolicznościach.

Wyrok ten zaskarżył apelacją pozwany zarzucając naruszenie prawa materialnego tj. art. 35 ust. 3 w związku z art. 50 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne i art. 18 oraz art. 50 pkt 2 i art. 56 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 33 ust. 3 pkt 3 ustawy - Prawo energetyczne oraz prawa procesowego tj. art. 145 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego.

Wskazując na powyższe zarzuty pozwany wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie, a podniesione zarzuty nie są zasadne.

Skarżący kwestionując wyrok Sądu Okręgowego zarzucał naruszenie prawa materialnego i prawa procesowego w zakresie postępowania administracyjnego. Oddanie pod kognicję sądów powszechnych spraw z zakresu regulacji energetyki spowodowało konieczność badania przez sąd powszechny, w zakresie złożonego odwołania, prawidłowości podjętych przez organ administracyjny czynności procesowych, które stały się, poza prawem materialnym, podstawą wydania decyzji. Obowiązkiem zatem Sądu Okręgowego było ustalenie, czy wznowienie postępowania w sprawie o wydanie koncesji było prawidłowe, a zatem czy miało swe uzasadnienie w świetle przepisów prawa energetycznego, prawa o swobodzie gospodarczej oraz postępowania administracyjnego. Sąd Okręgowy rozważając wyżej wskazane kwestie przyjął, że wznowienie postępowania w sprawie o wydanie koncesji oraz decyzja o odmowie udzielenia koncesji są błędne.

Zasadnie przyjął Sąd Okręgowy, że kluczowe zagadnienie, które należało w pierwszej kolejności rozważyć, to kwestia, czy zaszła przesłanka z art. 145 § 1 pkt 5 kpa. Analiza w/w przepisu wskazuje, że wznowienie postępowania administracyjnego w sprawie może mieć miejsce wówczas, gdy w sprawie zakończonej ostateczną decyzją ujawnią się okoliczności, istniejące w dacie wydania decyzji ostatecznej, ale nie znane organowi administracji, przy czym okoliczności te muszą być istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Słusznie wskazał Sąd Okręgowy i wbrew stanowisku apelującego, że występuje tutaj naruszenie prawa materialnego, a istotnymi w sprawie okolicznościami, które przesądzały o dopuszczalności wznowienia postępowania administracyjnego, są te, które stanowią podstawę do udzielenia bądź odmowy udzielenia koncesji. Tylko te okoliczności mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy o udzielenie koncesji.

Analizując materiał dowodowy, Sąd Okręgowy stanął na stanowisku, że okoliczności, które istniały w dniu wydania decyzji, to stwierdzenie wprowadzania do obrotu paliwa o niedostatecznych parametrach, dokonane na podstawie badań próbek pobranych 31.V.2005 r. oraz 15.VI.2005 r. Pozostałe okoliczności miały miejsce po wydaniu decyzji i nie mogą być uznane za przesłanki do wznowienia postępowania. Ustalenia te Sąd Apelacyjny w całości podziela i uznaje je za trafne. Nie można zgodzić się z argumentacją apelacji, że wyrok sądu karnego skazującego odwołującego się,

wydany po terminie wydania decyzji, nie stanowił przeszkody dla oceny wznowienia postępowania. Wyrok skazujący zgodnie z art. 11 kpc wiąże sąd cywilny co winy, ale tylko wówczas, gdy jest on prawomocny. Podobnie rzecz ma się w postępowaniu administracyjnym, nie można zatem uznawać, że wszczęcie postępowania karnego mogło mieć wpływ na treść decyzji. Organ administracji mógłby wiedząc o toczącym się postępowaniu zawiesić swoje toczące się postępowanie, ale to nie oznacza, że wszczęcie postępowania karnego w stosunku do osoby ubiegającej się o udzielenie koncesji mogłoby w świetle art. 33 prawa energetycznego w zw. z art. 56 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowić przesłankę do odmowy jej udzielenia. Skoro tak powzięcie o tym wiadomości w terminie późniejszym nie może stanowić podstawy do wznowienia postępowania.

Warunki, które musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie koncesji zawarte są w ustawie prawo energetyczne oraz ustawie o swobodzie gospodarczej. Dla ustalenia czy ubiegający się o koncesję spełnia warunki jej uzyskania konieczna jest łączna analiza przepisów art. 33 ust. 1 i 3 ustawy prawo energetyczne oraz art. 47 – art.58 ustawy o swobodzie gospodarczej.

Przed przystąpieniem do analizy tych przepisów wskazać trzeba, na co trafnie wskazał Sąd Okręgowy, że zasada swobody gospodarczej doznaje poważnego ograniczenia w zakresie podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej na skutek wprowadzenia działalności koncesjonowanej. Uwzględniając powyższe ustawodawca nie tylko ograniczył zakres dziedzin objętych koncesją, ale także uprawnienia organów udzielających koncesji w art. 6 ust. 2 ustawy o swobodzie gospodarczej, przez zakaz żądania i uzależnienia swej decyzji od spełnienia przez ubiegającego się dodatkowych warunków, nieprzewidzianych przepisami prawa. Koniecznym jest zatem ustalenie jakie warunki musi spełniać osoba ubiegająca się o udzielenie jej koncesji na obrót paliwami i w jakich przypadkach organ administracji może odmówić udzielenia koncesji.

Oznacza to ustalenie wzajemnych relacji pomiędzy ustawą o swobodzie gospodarczej i prawem energetycznym.

Jak już wskazano powyżej ustawa o swobodzie gospodarczej reguluje w sposób generalny zasady udzielania bądź odmowy udzielania koncesji, a zatem stosowanie jej będzie odbywało się wówczas, gdy przepis ustawy szczególnej (prawo energetyczne) określonego obowiązku nie statuuje odmiennie. Tak jest jak idzie o zakres informacji, które muszą być znane organowi administracji udzielającemu

koncesji na obrót paliwami, tutaj przepis art. 49 ustawy o swobodzie gospodarczej, nie znajdzie zastosowania, bowiem treść wniosku (zakres informacji konieczny dla podjęcia decyzji) wskazany jest w art. 33 ust. 1 ustawy prawo energetyczne i nakłada na ubiegającego się obowiązek udzielenia dodatkowych informacja i spełnienia dodatkowych warunków.

W zakresie odmowy udzielenia koncesji kwestie te regulują przepis art. 56 ustawy o swobodzie gospodarczej i art. 33 ust. 3 prawa energetycznego. Analiza powyższych przepisów wskazuje, że zastosowanie znajdują oba przepisy łącznie, bowiem odmowa udzielenia koncesji w myśl przepisu art. 56 ust. pkt. 4 ustawy o swobodzie gospodarczej może nastąpić także wówczas, gdy zajądą okoliczności wymienione w przepisach szczególnych, poza przesłankami określonymi w pkt. 1-3 art. 56 ustawy o swobodzie gospodarczej.

Powyższe przemawia za wnioskiem, że organ wydający koncesję zezwalającą na obrót paliwami obowiązany jest jej udzielić jeśli przedsiębiorca spełnia warunki określone przepisem art. 33 ust. 1 prawa energetycznego a nie zachodzą przesłanki z art. 33 ust. 3 prawa energetycznego w zw.z art. 56 ust. 1 pkt 1,2, 3 ustawy o swobodzie gospodarczej.

Skarżący w swej apelacji wskazuje, że pogląd powyższy nie jest trafny, bowiem przepis art. 50 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej uprawnia organ administracji do sprawdzenia czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją, a w orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przyjmowano, że brak rękojmmi stanowił przesłankę odmowy udzielenia koncesji.

Wobec tak postawionego zarzutu koniecznym jest ustalenie jaki charakter ma uprawnienie organu administracji do sprawdzenia faktów oraz zbadanie czy przedsiębiorca ubiegający się o udzielenie koncesji daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją (art. 50 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

Zagadnieniem zakresu art. 50 ust.2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i art. 56 tejże ustawy zajął się K. Kohutek w artykule pt. „ Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia” PPG 2005 nr 5 str. 2-9. Autor w/w publikacji wskazał, że wbrew wnioskowi, wynikającym z analizy logicznej przepisu art. 50 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

błędne byłoby zaakceptowanie, że dawanie należytej rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją stanowi ogólną, odrębną samodzielną przesłankę uzyskania koncesji, obok wymienionych w art. 56. Przemawia za powyższym wnioskiem przepis art. 56 ustawy o swobodzie ..., który stanowi zamknięty katalog przyczyn dla , których organ udzielający koncesji może jej odmówić lub ograniczyć jej zakres. Decydującym tutaj argumentem poza w/w wskazanym zamkniętym katalogiem jest zasada wolności gospodarczej.

W takiej sytuacji powstaje zagadnienie, celowości umieszczenia tego przepisu. W ocenie piszącego K. Kohutka przepis ten ma istotne znaczenie w sytuacji, gdy udzielenie koncesji następuje w przypadku zarządzenia przetargu koncesyjnego. Wówczas, bowiem organ dokonujący wyboru przedsiębiorcy może badać, który z ubiegających się poza spełnieniem przesłanek udzielenia koncesji daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją.

Pogląd ten podziela również podziela Sąd Apelacyjny w składzie niniejszym.

Znajdująca swój wyraz w art. 22 Konstytucji zasada swobody działalności gospodarczej doznaje ograniczeń poprzez wprowadzenie w ustawach o swobodzie działalności gospodarczej i ustawach szczególnych działalności koncesjonowanych, lecz ograniczeń tych nie można rozszerzać dokonując wykładni.

Mając zatem na uwadze powyższe Sąd Apelacyjny, uznając , że apelacja nie zasługuje na uwzględnienie na podstawie art. 385 kpc oddalił apelację



Na oryginale w...
Za zgodność z oryginałem sekretarza
Sekretarz Sądowy