

Sygn. akt *XVII AmE 26/16*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 września 2018 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący –	SSO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	St. sekr. sąd. Joanna Preizner

po rozpoznaniu 21 września 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **M. C.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 21 grudnia 2015 r. Nr (...)

1. oddała odwołanie;
2. zasądza od M. C. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 1 440,00 zł (jeden tysiąc czterysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 26/16

UZASADNIENIE

Decyzją z 21 grudnia 2015 roku nr (...)Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 7 w związku z art 56 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i 4 oraz ust. 6 w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (p.e.) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej M. C. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą (...) M. C. z siedzibą w B., ul. (...) (zwanemu dalej „Przedsiębiorcą”) w związku z ujawnieniem w prowadzonej przez niego koncesjonowanej działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi nieprawidłowości, polegających na odmowie udzielenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE) informacji, o których mowa w art. 28 p.e. oraz na wprowadzaniu w błąd Prezesa URE, co do przedstawianych na żądanie organu regulacyjnego informacji, o których mowa w art. 28 ww. ustawy, co mogło nosić znamiona działania wynikającego z niedbalstwa orzekł, że Przedsiębiorca w ramach prowadzonej koncesjonowanej działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi odmawiał udzielenia Prezesowi URE informacji, o których mowa w art. 28 ustawy - Prawo energetyczne oraz w wyniku niedbalstwa wprowadzał w błąd Prezesa URE co

do informacji, o których mowa w art 28 ww. ustawy, dotyczących prowadzonej przez Przedsiębiorcę działalności koncesjonowanej, za co wymierzył karę pieniężną w wysokości 4 000 zł.

Powód złożył odwołanie od powyższej Decyzji, zaskarżając ją w całości. Jednocześnie wniósł o uchylenie tejże Decyzji i zasądzenie od Prezesa URE na rzecz powoda kosztów postępowania odwoławczego.

Zaskarżonej Decyzji powód zarzucił:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- art. 56 ust. 7 p.e. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż powód dopuścił się wskazanej w tym przepisie odmowy udzielenia informacji;

- art. 56 ust. 7a p.e. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż powód dopuścił się wskazanego w tym przepisie wprowadzenia organu w błąd;

- art. 56 ust. 6 p.e. poprzez brak ustalenia wymiaru kary w sposób adekwatny do zarzucanych czynów;

2. naruszenie przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. polegające na niewyczerpującym zebraniu i nierozpatrzeniu całego materiału dowodowego oraz niepodjęciu wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy, co w konsekwencji doprowadziło do przyjęcia, iż powód odmówił udzielenia informacji i wprowadził Prezesa URE w błąd;

- art. 107 § 1 k.p.a. poprzez wydanie Decyzji bez podania prawidłowej podstawy prawnej a mianowicie wskazanie w petitum art. 56 ust. 7 p.e. w sytuacji, gdy z treści całej Decyzji wynika, iż podstawą nałożenia kary był również art. 56 ust. 7a.

W uzasadnieniu odwołania wskazał, że na każde wezwanie o udzielenie informacji skierowane przez Prezesa URE odpowiadał sumiennie, wyjaśnień udzielał z zachowaniem najwyższej staranności i w sposób wyczerpujący. Powód zaznaczył, że wystosowywane do niego wezwania były niezrozumiałe i niekonkretne, dlatego zwracał się telefonicznie do pracownika prowadzącego sprawę o pomoc, ale ten wskazywał tylko, że wszystko jest wyraźnie sformułowane w wezwaniach. Wobec tego, według powoda, organ zastosował niedopuszczalną rozszerzającą wykładnię ustawowych przesłanek „odmowy” i „wprowadzenia w błąd”, która doprowadziła organ do przekonania o wypełnieniu przez powoda tych przesłanek, podczas gdy powód nigdy nie odmawiał udzielenia żądanych informacji, nie wprowadzał Prezesa URE w błąd, a wręcz przeciwnie Prezes URE wyrażał się niejasno. Jednocześnie powód szkodliwość swojego zachowania określił jako nieznaczną, ponieważ jak argumentował, udzielanie odpowiedzi na każde z wezwań nie jest wyrazem lekceważenia obowiązków. Zatem zdaniem powoda wymierzona mu kara jest nieadekwatna do stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, jest pierwszą karą mimo przeszło dziesięcioletniego prowadzenia działalności gospodarczej przez co ma zbyt surowy charakter.

Pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania i przeprowadzenie dowodów z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego oraz z załączonych do przedmiotowej odpowiedzi na okoliczności wskazane w sentencji zaskarżonej decyzji, jak też zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa URE zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Decyzją z 24 maja 2005 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił M. C. prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą (...) M. C. z siedzibą w B. koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na okres od 30 maja 2005 r. do 30 maja 2015 r. (dowód: koncesja k. 33- 35 akt adm.).

W dniu 19 marca 2015 r. do Prezesa URE wpłynęło pismo Przedsiębiorcy zawierające wniosek o udzielenie nowej koncesji po dniu wyekspirowania koncesji dotychczasowej. W piśmie powyższym Przedsiębiorca wskazał, m.in., iż „Przedsiębiorstwo nie wykorzystuje kwestii infrastruktury technicznej. Obrót paliwami jest dokonywany za pomocą środków transportu autocysterny [...]”. (okoliczność bezsporna).

Mając na uwadze lakoniczną treść wniosku o udzielenie koncesji, pismem z 20 marca 2015 r., Prezes URE wezwał Przedsiębiorcę m.in. do szczegółowego opisu sposobu prowadzenia działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi wraz ze sprecyzowaniem rodzajów paliw ciekłych będących przedmiotem obrotu. Z dokumentów dołączonych do wniosku wynikało, iż Przedsiębiorca dysponuje środkiem technicznym - autocysterną - przystosowanym do przewozu oraz wydawania olejów (oleju napędowego oraz opałowego). W związku z powyższym, w przedmiotowym piśmie Przedsiębiorca został poinformowany, iż w przypadku zamiaru obrotu innymi paliwami ciekłymi niż oleje (w szczególności benzynami silnikowymi) i braku instalacji pomiarowej zainstalowanej na eksploatowanej przez Przedsiębiorcę autocysternie służącej do odmierzania tych paliw, winien przedstawić umowy zawarte z odbiorcami benzyn silnikowych oraz dokumenty potwierdzające, że odbiorcy ci posiadają urządzenia służące do pomiaru odbieranego od Przedsiębiorcy paliwa ciekłego (benzyn). (okoliczność bezsporna).

Odpowiadając na powyższe wezwanie, w piśmie z 26 marca 2015 r. Przedsiębiorca wskazał, iż „Firma (...) w B. obrót benzynami prowadzi za pośrednictwem innych podmiotów posiadających zbiorniki podlegające prawnej kontroli metrologicznej”. (okoliczność bezsporna).

Wobec powyższego Przedsiębiorca ponownie został wezwany do przedstawienia umów i dokumentów, o których mowa w piśmie z dnia 20 marca 2015 r. (okoliczność bezsporna).

W piśmie z dnia 15 kwietnia 2015 r. Przedsiębiorca wskazał m.in., iż „[...] Ponownie informuję, że mam zamiar nadal prowadzić działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami ciekłymi na terenie P. bez wykorzystania infrastruktury technicznej za pomocą środka transportu - trzykomorowej autocysterny posiadającej aktualne legalizacje na przewóz oleju opałowego i napędowego (aktualne świadectwo dopuszczenia pojazdu do przewozu towarów niebezpiecznych [...]). W zakresie obrotu benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze będę prowadził działalność za pośrednictwem podmiotów drugich ponieważ moja autocysterna nie posiada świadectwa legalizacji instalacji pomiarowej na ten rodzaj paliw. Nie jestem w stanie przedstawić umów na dostawę benzyn silnikowych z odbiorcami oraz dokumentów potwierdzających, iż posiadają oni wymagane urządzenia pomiarowe ponieważ paliwa będą dostarczane na podstawie jednorazowych zleceń nie umów długoterminowych”. (okoliczność bezsporna).

W związku z treścią powyższego oświadczenia, z którego wynikało, iż Przedsiębiorca zamierzał zlecać transport paliw ciekłych innym podmiotom, w piśmie z 24 kwietnia 2015 r., został on wezwany do przedstawienia: wykazu środków transportu eksploatowanych na podstawie innego niż własność tytułu prawnego wraz z kopiami dokumentów potwierdzających możliwość władania tymi środkami transportu (w ograniczonym zakresie), tj. umów transportowych, dokumentów potwierdzających dopuszczenie tych środków do przewozu niektórych towarów niebezpiecznych (...), protokołów z badań zbiornika do przewozu materiałów niebezpiecznych (...) oraz świadectw legalizacji instalacji pomiarowych zainstalowanych na cysternach (okoliczność bezsporna).

Przedsiębiorca w piśmie z 12 maja 2015 r. wskazał, iż: „[...] w ramach wykonywanej działalności korzystam ze świadczonych mi przez wyspecjalizowane firmy transportowe usług transportu paliw ciekłych. Korzystanie z tego typu usług nie wymaga podpisywania umów, potwierdzeniem wykonania usługi przez firmę transportową jest wystawiana każdorazowo faktura VAT (lub wystawiana zbiorczo raz na miesiąc). W związku z tym, że usługi powyższe mogą być świadczone przez różnych przewoźników nie jestem w stanie przedłożyć wykazów środków transportu, jakie mają do dyspozycji ci przewoźnicy. Jednocześnie informuję, iż odpowiedzialność za posiadanie wszystkich wymaganych prawem dokumentów dotyczących środków transportu, w tym również wskazanych w Państwa piśmie spoczywa na firmie transportowej”. (okoliczność bezsporna).

Decyzją z dnia 26 maja 2015 r. nr (...) udzielono Przedsiębiorcy nowej koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 31 maja 2015 r. do 31 grudnia 2030 r., określając przy tym, iż przedmiotem działalności koncesjonowanej jest prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi – olejami napędowymi i olejami opałowymi przy wykorzystaniu należącej do Przedsiębiorcy autocysterny (dowód: koncesja k. 36- 39 akt adm.).

W dniu 5 sierpnia 2015 r. Przedsiębiorca złożył do Prezesa URE wniosek o zmianę posiadanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi poprzez rozszerzenie jej zakresu o prowadzenie koncesjonowanej działalności gospodarczej przy wykorzystaniu środków transportu przeznaczonych do transportu paliw ciekłych należących do innych przedsiębiorców (dowód: wniosek k. 13- 14 akt adm.).

Zmiany tej koncesji dokonano decyzją z dnia 6 października 2015 r. nr (...) (dowód: koncesja k. 40- 42 akt adm.).

W międzyczasie, wobec niejednoznacznych informacji przedstawianych przez Przedsiębiorcę dotyczących sposobu prowadzenia przez niego koncesjonowanej działalności gospodarczej, Prezes URE, działając na podstawie art. 28 p.e., w pismach z dnia: 24 kwietnia 2015 r. (dowód: wezwanie k. 4- 5 akt adm.), 13 maja 2015 r. (dowód: wezwanie k. 7- 8 akt adm.), 14 lipca 2015 r. (dowód: wezwanie k. 10- 11 akt adm.) oraz 18 września 2015 r. (dowód: wezwanie k. 15- 16 akt adm.), wzywał Przedsiębiorcę do przedstawienia informacji dotyczących sposobu wykonywania tej działalności, w szczególności do wskazania, czy działalność ta wykonywana jest przez Przedsiębiorcę z wykorzystaniem infrastruktury technicznej (środków transportu) należącej do innych przedsiębiorców. Dodatkowo, Przedsiębiorca został wezwany do przedstawienia dokumentów i informacji dotyczących technicznych warunków mierzenia i przeładunku paliw ciekłych dostarczanych jego odbiorcom, w tym rolnikom i firmom transportowym.

W odpowiedzi z 30 kwietnia 2015 r. na wezwanie z 24 kwietnia 2015 r. wskazał on, iż „[...] Prowadzę i nadal zamierzam prowadzić obrót następującymi paliwami ciekłymi: olejami napędowymi, olejami opałowymi, benzynami silnikowymi. Sposób wykonywania działalności polegającej na obrocie paliwami ciekłymi nie zmienił się od dnia uzyskania przeze mnie koncesji z dnia 24 maja 2005 r. [...] Działalność w tym zakresie wykonuję korzystając z własnej cysterny [...] oraz korzystając ze świadczonych mi przez wyspecjalizowane firmy transportowe usług transportu paliw ciekłych od dostawców do odbiorców końcowych.” oraz „Prowadzę i nadal zamierzam prowadzić obrót benzynami silnikowymi. Obrót tymi paliwami prowadzę swoją cysterną oraz korzystając ze świadczonych mi przez wyspecjalizowane firmy transportowe usług transportu paliw ciekłych. Dostarczane paliwa odmierzane są za pomocą zainstalowanej na cysternie [...] zalegalizowanej instalacji wydawczej, a w przypadku dostaw cysterną, która takiej instalacji nie posiada paliwa odmierzane są bądź przy wykorzystaniu listew pomiarowych na stacjach paliw, bądź ustalone wagowo z wykorzystaniem zalegalizowanych wag (jeżeli z takich korzysta). Realizuję również przewozy całokomorowe - wówczas paliwa odmierzane są przy wykorzystaniu instalacji wydawczych lub wag przez dostawcę, a cysterna po załadunku jest plombowana i paliwo w całości dostarczane odbiorcy [...]”. (dowód: pismo z dnia 30 kwietnia 2015 r. k. 6 akt adm.).

W odpowiedzi z dnia 20 maja 2015 r. na wezwanie z 13 maja 2015 r. Przedsiębiorca podał, że w I kwartale 2015 r. nie zawierał umów na świadczenie usług transportowych, w związku z czym nie jest w stanie przedłożyć szczegółowego wykazu przedsiębiorców, którzy świadczyli mu usługi transportowe ani faktur. Stwierdził, że z uwagi na przeciągające się postępowanie jest zmuszony zrezygnować z ubiegania się o koncesję na obrót benzyną a podtrzymać wniosek o udzielenie koncesji w zakresie oleju napędowego i opałowego (dowód: pismo z dnia 20 maja 2015 r. k. 9 akt adm.).

Natomiast we wniosku o rozszerzenie koncesji z dnia 4 sierpnia 2015 r., złożonym po wystosowaniu do Przedsiębiorcy wezwania z 14 lipca 2015 r., Przedsiębiorca złożył oświadczenie, że działalność koncesjonowaną prowadzi tylko i wyłącznie przy użyciu należącej do niego autocysterny (wskazanej w koncesji). W piśmie tym Przedsiębiorca wskazał, iż „[...] W ramach wykonywanej działalności wykorzystuje własną autocysternę [...] przeznaczoną do obrotu olejem napędowym i olejem opałowym [...] Nadmieniam również, że chciałbym korzystać z usług wyspecjalizowanych firm transportowych na wypadek awarii mojego samochodu [...]. W związku z tym, że usługi powyższe mogą być mi świadczone przez różnych przewoźników nie jestem w stanie przedłożyć wykazów środków transportu, jakie mają do

dyspozycji ci przewoźnicy tym bardziej, że na chwilę obecną nie musiałem z takich rozwiązań korzystać [...]” (dowód: wniosek k. 13- 14 akt adm.).

W kwestii technicznych warunków odmierzenia oraz przeładunku paliw ciekłych dostarczanych do odbiorców, w tym firm transportowych oraz rolników, w piśmie z dnia 23 września 2015 r., nawiązującym do wezwania z 18 września 2015 r., Przedsiębiorca wskazał, iż: „[...] informuję, iż olej napędowy zamówiony przez odbiorców [...] został dostarczony przy użyciu własnej autocysterny [...] i za pomocą odmierzacza zainstalowanego na autocysternie wydany do zbiorników naziemnych zgodnie z wcześniejszym zamówieniem. Olej napędowy rozładowywany był do zbiorników magazynowych należących do tych podmiotów. Zgodnie z deklaracjami odbiorców zakupione paliwo było wykorzystywane na potrzeby własne”. (dowód: pismo k. 17 akt adm.).

Mając na uwadze powyższe, 13 października 2015 r. Prezes URE wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia Przedsiębiorcy kary pieniężnej w związku z ujawnieniem w prowadzonej przez niego koncesjonowanej działalności gospodarczej nieprawidłowości polegających na odmowie udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 p.e. oraz na świadomym lub wynikającym z niedbalstwa wprowadzeniu Prezesa URE w błąd co do przedstawianych na żądanie organu regulacyjnego informacji, o których mowa w art. 28 ww. ustawy, dotyczących prowadzonej przez Przedsiębiorcę koncesjonowanej działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi, co jak podano wypełnia dyspozycję art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ww. ustawy, o czym zawiadomiono Przedsiębiorcę pismem z dnia 13 października 2015 r. Jednocześnie w powyższym piśmie Prezes URE wezwał Przedsiębiorcę do wskazania przyczyn przedstawiania rozbieżnych informacji dotyczących sposobu wykonywania przez niego koncesjonowanej działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi, a także do udzielenia pełnej odpowiedzi na wezwania Prezesa (dowód: zawiadomienie k. 18- 23 akt adm.).

Odpowiadając na powyższe wezwanie, w piśmie z dnia 5 listopada 2015 r., Przedsiębiorca poinformował Prezesa URE, iż „Od 2005 roku zajmuję się działalnością polegającą na obrocie paliwami ciekłymi. Zawsze starałem się sumiennie wykonywać obowiązki wynikające z rodzaju wykonywanej przeze mnie działalności. Nie byłem karany, składałem co roku formularz opłaty [...] wraz z naliczoną opłatą koncesyjną, składałem sprawozdania do Urzędu Skarbowego. Po dziesięciu latach złożyłem wniosek o ponowne udzielenie koncesji [...]. W pierwszej koncesji przedmiotem był obrót benzyną, olejem opałowym oraz olejem napędowym, w związku z powyższym chciałem aby nowa miała taki sam zakres. Ponieważ nie mam cysterny, którą mógłbym przewozić benzynę szukałem innych możliwości. Po konsultacji z kolegami z branży i rozmowach z pracownikami Departamentu (...) dowiedziałem się, że zgodnie z Prawem energetycznym i zapisami koncesyjnymi w przypadku powierzania na podstawie zawieranych umów transportu paliw ciekłych będących przedmiotem obrotu innym podmiotom, wykorzystującym do tego celu odpowiednią infrastrukturę techniczną Koncesjonariusz zobowiązany jest do każdorazowego ustalenia, czy środki transportu, którymi dokonywany będzie przewóz paliw, spełniają wszelkie wymogi określone przepisami prawa, w szczególności wymogi metrologiczne oraz potwierdzone dokumentami wystawionymi przez właściwą jednostkę wymogi dotyczące przewozu drogowego towarów niebezpiecznych, w tym wynikające z regulacji w zakresie międzynarodowego przewozu drogowego towarów niebezpiecznych ((...)). W związku z powyższym w piśmie do Pani Dyrektora napisałem, że w zakresie obrotu benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze będę prowadził działalność za pośrednictwem podmiotów drugich ponieważ moja autocysterna nie posiada świadectwa legalizacji instalacji pomiarowej na ten rodzaj paliw. Nie jestem w stanie przedstawić umów na dostawę benzyn silnikowych z odbiorcami oraz dokumentów potwierdzających, iż posiadają oni wymagane urządzenia pomiarowe ponieważ paliwa będą dostarczane na podstawie jednorazowych zleceń a nie umów długoterminowych. Ponieważ w moim odczuciu postępowanie prowadzone było bardzo przewlekłe [...] i ciągle byłem wzywany do przedstawiania kolejnych dokumentów i z obawy, że nie otrzymam nowej koncesji przed końcem obowiązywania poprzedniej postanowiłem o skorygowaniu wniosku i ubiegania się tylko o koncesję w zakresie obrotu olejem opałowym i napędowym. Po otrzymaniu koncesji zaniepokoił mnie fakt, że mogę działalność wykonywać jedynie przy użyciu własnej autocysterny. W związku z powyższym 5 sierpnia złożyłem wniosek o zmianę koncesji, w zakresie rozszerzenia jej o obrót olejami napędowymi i olejami opałowymi przy wykorzystaniu, oprócz własnego samochodu ciężarowego [...], infrastruktury technicznej- środków transportu - innych przedsiębiorców, która nie jest przeze mnie eksploatowana (na wypadek np. awarii mojego

pojazdu). Taka zamiana została dokonana 6 października 2015 r. Nadmieniam, że nigdy nie było moim zamiarem wprowadzanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w błąd. Nie prowadzę dużej działalności i wszystkie wnioski i odpowiedzi przygotowywałem sam a nie przez wyspecjalizowaną firmę czy prawnika. Niespójności, o których Pani Dyrektor mówi wynikały z braku moich umiejętności praktycznych w zakresie postępowań administracyjnych i pisania pism do różnych instytucji, aczkolwiek nie nazwałbym tego niedbalstwem ani świadomym działaniem. Nie zgadzam się również z [...] tezą jakoby miałbym odmawiać odpowiedzi na którekolwiek z Państwa wezwań. Na wszystkie wezwania dopowiadałem niezwłocznie i w moim odczuciu wyczerpująco. Nie przedkładałem jedynie tych dokumentów, w których posiadaniu nie byłem, co również każdorazowo wyjaśniałem (np. umowy długoterminowe, czy wykaz posiadanych środków transportu firmy zewnętrznej wraz z tytułem prawnym). [...]. Proszę o odstąpienie od wymierzenia kary [...] z uwagi na znikomą szkodliwość czynu". (dowód: pismo k. 24- 28 akt adm.).

Pismem z dnia 13 listopada 2015 r. Prezes URE wezwał Przedsiębiorcę do przedstawienia jednoznacznej informacji czy w okresie obowiązywania koncesji z dnia 24 maja 2005 r. nr (...), w ramach działalności koncesjonowanej, wykorzystywał infrastrukturę techniczną (środki transportu) należące do innych przedsiębiorców, tak jak podał w piśmie z 30 kwietnia 2015 r. Dodatkowo, Przedsiębiorca został wezwany do przedstawienia informacji dotyczących miejsc i sposobu przeladunku oleju napędowego dostarczonego odbiorcom Przedsiębiorcy w czerwcu 2015 r. (dowód: wezwanie k. 30- 31 akt adm.).

Odpowiadając na powyższe wezwanie, Przedsiębiorca w piśmie z dnia 24 listopada 2015 r. wskazał, iż „[...] informuję, że działalność w zakresie oleju napędowego i opałowego prowadziłem i prowadzę za pomocą własnej autocysterny, natomiast w kwestii benzyny nie korzystałem z usług wyspecjalizowanej firmy zewnętrznej (Sprzedaży benzyny nie prowadzę od 2013 r. z powodów ekonomicznych, wcześniej sprzedaż prowadzona była za pomocą własnej autocysterny). W nawiązaniu do punktu 2 wezwania informuję, iż olej napędowy zamówiony przez odbiorców w czerwcu 2015 r. został dostarczony przy użyciu własnej autocysterny [...] i za pomocą odmierzacza zainstalowanego na autocysternie wydany do zbiorników naziemnych zgodnie z wcześniejszym zamówieniem. Olej napędowy rozładowywany był do zbiorników magazynowych należących do tych podmiotów. Zgodnie z deklaracjami odbiorców zakupione paliwo było wykorzystywane na potrzeby własne. Taką informację przedstawiłem Państwu w odpowiedzi na wezwanie z dnia 18 września br. [...] aby ją doprecyzować zgodnie z Państwa oczekiwaniami nadmieniam, że zbiorniki wykonane były z (polietylenu lub stalowe) i znajdowały się na terenie należącym do przedsiębiorcy". (dowód: pismo k. 34- 38 akt adm.).

Pismem z 26 listopada 2015 r. zawiadomiono Przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. Jednocześnie Przedsiębiorca został poinformowany o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym do dnia 15 grudnia 2015 r. (dowód: zawiadomienie z zpo k. 41- 43 akt adm.).

Z uprawnienia tego Przedsiębiorca zrezygnował (dowód: pismo k. 44 akt adm.).

21 grudnia 2015 r. Prezes URE wydał zaskarżoną Decyzję (k. 46- 65 akt adm.).

Przedsiębiorca w 2014 r. osiągnął przychód z działalności objętej koncesją w wysokości (...) zł (k. 38 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów złożonych w trakcie postępowania administracyjnego oraz okoliczności niekwestionowanych przez strony.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Z ustalonego w niniejszej sprawie stanu faktycznego bezspornie wynika, że Przedsiębiorca wprowadzał Prezesa URE w błąd co do przedstawianych na żądanie organu regulacyjnego informacji, o których mowa w art. 28 p.e. dotyczących prowadzonej przez niego koncesjonowanej działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami

ciekłymi oraz nie udzielał wszystkich odpowiedzi na pytania organu kierowane do niego w wezwaniach na podstawie ww. przepisu.

Stosownie do treści art. 28 ust. 1 p.e. Prezes URE ma prawo wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego oraz może żądać przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej przez to przedsiębiorstwo działalności gospodarczej, w tym informacji o jego projektach inwestycyjnych, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji prawnie chronionych. Uprawnienie powyższe realizowane jest przez Prezesa URE również w stosunku do koncesjonowanych przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi.

Na podstawie art. 28 ust. 1 p.e. Prezes URE jest uprawniony do żądania wszelkich informacji na temat działalności przedsiębiorstw energetycznych, które są mu niezbędne dla realizacji wykonywanych przez niego zadań i mieszczą się w zakresie działalności tego przedsiębiorstwa. Uprawnienie to wprowadzono w związku z implementacją rozporządzenia Nr (...). Miało to służyć wzmocnieniu roli Prezesa URE jako wykonującego funkcje regulacyjne wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej, co było zaznaczone w dokumentach z negocjacji akcesyjnych P. w sprawie przystąpienia do Wspólnoty. [Komentarz do art. 28 Prawa energetycznego pod red. dr M. K., wyd. I, W. 2017]. Oznacza to, że Prezes URE jako organ powołany m.in. do koncesjonowania rynku paliw i energii posiada również uprawnienie do kontroli przedsiębiorstw energetycznych będących uczestnikami tego rynku, których podstawą są przepisy ustawy - Prawo energetyczne, w tym powoływany wyżej art. 28 ust. 1 tej ustawy.

Tym samym Prezes URE mógł zwracać się do Przedsiębiorcy jako przedsiębiorstwa energetycznego o udzielenie informacji na temat wykonywanej przez niego działalności koncesjonowanej, w tym zwracać się o informacje dotyczące wykorzystywanej przez niego infrastruktury technicznej, dla stwierdzenia, czy działalność ta jest lub będzie prowadzona prawidłowo, zwłaszcza, że Przedsiębiorca zgłosił zamiar kontynuowania działalności koncesjonowanej, bo termin dotychczasowej koncesji posiadanej przez przedsiębiorcę upływał.

Wobec tego 24 kwietnia 2015 r. Prezes URE, korzystając ze swoich uprawnień, wezwał Przedsiębiorcę do podania szczegółowego opisu sposobu prowadzenia działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi wraz ze sprecyzowaniem: rodzajów paliw ciekłych będących przedmiotem obrotu; sposobu prowadzenia ww. działalności; wykazu wykorzystywanych środków technicznych (środków transportu własnych oraz wykorzystywanych na podstawie innego tytułu prawnego); typu odbiorców paliw oraz technicznych warunków przeładunku i dystrybucji paliw, tj. sposobu i miejsca ich wydawania. Ponadto Przedsiębiorca miał wskazać, czy aktualnie prowadzi obrót benzynami silnikowymi, a jeśli tak, to miał wskazać środki techniczne, z wykorzystaniem których prowadzony jest obrót oraz sposób odmierzania ilości sprzedawanych benzyn.

W ustosunkowaniu do powyższego Przedsiębiorca dwukrotnie wyraźnie podkreślił, że prowadzi i nadal zamierza prowadzić obrót olejami napędowymi, olejami opałowymi i benzynami silnikowymi a sposób wykonywania tej działalności nie zmienił się od dnia uzyskania koncesji 24 maja 2005 r. Przy czym zaznaczył, iż działalność tą wykonuje, korzystając z własnej autocysterny oraz korzystając ze świadczonych mu przez wyspecjalizowane firmy transportowe usług transportu paliw ciekłych. Taki schemat działalności, jak wskazał pozwany, był przez Przedsiębiorcę przedstawiany również w poprzednich pismach kierowanych do organu. Natomiast w kolejnym piśmie Przedsiębiorca stwierdził, że w I kwartale 2015 r. nie zawierał umów na świadczenie usług transportowych, następnym, że w IV kwartale 2014 r. również nie zawierał takich umów. W dalszej kolejności stwierdził, że chciałby korzystać z usług wyspecjalizowanych firm transportowych na wypadek awarii posiadanej autocysterny, która jak sam podał, przeznaczona jest tylko do obrotu olejem napędowym i opałowym. W innym zaś piśmie, jak też już w toku postępowania o wymierzenie kary Przedsiębiorca podniósł, że obrót benzynami silnikowymi będzie prowadził za pośrednictwem podmiotów drugich, ponieważ jego autocysterna nie posiada świadectwa legalizacji instalacji pomiarowej na ten rodzaj paliw.

Oświadczenia Przedsiębiorcy wprowadzały zatem w błąd co do zakresu i sposobu prowadzenia przez Przedsiębiorcę działalności koncesjonowanej.

Poza tym Przedsiębiorca nie przekazywał wszystkich informacji, jakich żądał od niego Prezes URE w wezwaniach. Przykładowo Przedsiębiorca nie odpowiedział na wezwanie z 13 maja 2015 r. oraz 14 lipca 2015 r. w pełnym zakresie, tj.: nie wskazał jakimi środkami technicznymi dysponowali odbiorcy paliw ciekłych Przedsiębiorcy, w tym rolnicy, w szczególności w zakresie zmierzenia lub zważenia wydawanego paliwa, w przypadku użycia środków transportu przeznaczonych do transportu paliw bez instalacji pomiarowych bądź z instalacjami pomiarowymi nie posiadającymi ważnych świadectw legalizacji; nie przedłożył kopii wszystkich faktur dotyczących sprzedaży paliw za marzec 2015 r. i czerwiec 2015 r. oraz kopii aktualnych świadectw legalizacji użytkowanych przez Przedsiębiorcę wag lub umów zawartych z przedsiębiorcami posiadającymi takie wagi.

Jeśli chodzi bowiem o żądanie Prezesa URE nadesłania szczegółowego wykazu przedsiębiorców świadczących dla M. C., w podanym w wezwaniach okresie, usług transportowych, czy faktur dotyczących tych usług i listów przewozowych, to było to według M. C. niemożliwe ze względu na niekorzystanie z transportu innych przedsiębiorców w ramach własnej działalności koncesjonowanej.

Ponadto Przedsiębiorca w piśmie z 23 września 2015 r. nie oznaczył miejsc i nie określił wyczerpująco sposobu przeładunku oleju napędowego dostarczonego w czerwcu 2015 r. konkretnym odbiorcom, jak też nie powiadomił jakimi środkami technicznymi do magazynowania paliw dysponują odbiorcy paliw ciekłych, którym w czerwcu 2015 r. dostarczał olej napędowy, pomimo otrzymania wezwania z dnia 18 września 2015 r. w tym przedmiocie. Przedsiębiorca w ww. piśmie opisał bowiem jedynie zdawkowo, że „[...] olej napędowy zamówiony przez odbiorców [...] został dostarczony przy użyciu własnej autocysterny [...] i za pomocą odmierzacza zainstalowanego na autocysternie wydany do zbiorników naziemnych zgodnie z wcześniejszym zamówieniem. Olej napędowy rozładowywany był do zbiorników magazynowych należących do tych podmiotów. Zgodnie z deklaracjami odbiorców zakupione paliwo było wykorzystywane na potrzeby własne”.

Wobec tego należy uznać, że Przedsiębiorca uchylał się od odpowiedzi na kierowane do niego wezwania, mimo, że z prawem żądania przez organ regulacyjny informacji wiąże się obowiązek przedsiębiorstwa energetycznego do ich przedstawienia.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż nieudzielenie odpowiedzi na wystosowane do Przedsiębiorcy zapytania w oparciu o art. 28 ust. 1 p.e., w zakreślonym przez organ regulacyjny terminie, stanowi praktyczną odmowę ich udzielenia.

Postępowanie Przedsiębiorcy stanowi bezwzględną przesłankę dla wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a p.e. Przepis art. 56 ust. 1 pkt 7 p.e. stanowi bowiem, że karze pieniężnej podlega ten, kto odmawia udzielenia informacji, o których mowa w art. 28, zaś przepis art. 56 ust. 1 pkt 7a p.e., że karze pieniężnej podlega ten, kto świadomie lub w wyniku niedbalstwa wprowadza w błąd Prezesa URE w zakresie przedstawianych na jego żądanie informacji, o których mowa w art. 28. Dlatego Prezes URE ocenia tylko obiektywne okoliczności związane z wypełnieniem przez przedsiębiorstwo energetyczne obowiązków informacyjnych, niezależnie od tego, czy okoliczności te były zawinione przez zobowiązanego. Stąd nie zasługiwało na uwzględnienie stanowisko powoda, który stwierdził, iż „[...] Niespójności, o których Pani Dyrektor mówi wynikały z braku moich umiejętności praktycznych w zakresie postępowań administracyjnych i pisania pism do różnych instytucji, aczkolwiek nie nazwałbym tego niedbalstwem ani świadomym działaniem. Nie zgadzam się również z [...] tezą jakoby miałbym odmawiać odpowiedzi na, którekolwiek z Państwa wezwań. Na wszystkie wezwania dopowiadałem niezwłocznie i w moim odczuciu wyczerpująco [...]”.

Jak wynika więc z treści przepisów art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a p.e. Prezes URE był zobligowany do nałożenia kary na powoda wobec ustalenia, że dopuścił się on zachowań podlegających ukaraniu.

Na obydwu wyżej wymienione przepisy powołał się Prezes URE, uzasadniając wydaną w sprawie Decyzję, aczkolwiek nie wskazał w sentencji tej Decyzji art. 56 ust. 1 pkt 7a p.e., co uznać trzeba za zwykłe przeoczenie, które nie zmienia faktu, że Decyzja ma oparcie w przytoczonych przepisach prawa. Tak więc zarzut powoda dotyczący wydania Decyzji bez podania prawidłowej podstawy prawnej, tj. z pominięciem art. 56 ust. 1 pkt 7a p.e., nie może prowadzić do wzruszenia rzeczowej Decyzji.

Ponadto wskazać trzeba, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 7 p.e. daje Prezesowi URE umocowanie do wymierzenia i ustalenia wysokości kary, której podlega każdy podmiot, który tak jak powód nie przedstawi żądanych przez Prezesa URE informacji, a nie jak utrzymuje powód tylko taki podmiot, który wyraźnie oświadczy, że odmawia udzielenia informacji. W przeciwnym razie powołany przepis pozostałby przepisem martwym. Wystarczyłoby bowiem, że dany podmiot nie odmówiłby udzielenia informacji, a jedynie zaniechał jej udzielenia w związku z czym nie poniósłby odpowiedzialności. Natomiast skutek w postaci braku informacji ze strony Przedsiębiorcy byłby taki sam. Tymczasem celem zapisów art. 28 i 56 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo energetyczne jest zapewnienie Prezesowi URE wiadomości niezbędnych do realizacji jego zadań ustawowych. Cel ten implikuje, a wręcz wymusza objęcie sankcją karnoadministracyjną wszelkie przedsiębiorstwa energetyczne, które w jakikolwiek sposób nie udzielają informacji Prezesowi URE w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Negatywne konsekwencje nieudzielenia informacji Prezesowi URE wpływają przecież tak samo ujemnie na realizację zadań ustawowych przez organ niezależnie od formy zaniechania przyjętej przez Przedsiębiorcę.

Tym samym zdaniem Sądu nie doszło do naruszenia przez Prezesa URE art. 56 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo energetyczne w związku z nałożeniem na Przedsiębiorcę kary pieniężnej za niepodanie informacji, o jakie zwracał się Prezes URE.

Poza tym wysokość nałożonej na powoda kary pieniężnej za dopuszczenie się wprowadzania Prezesa URE w błąd i odmawiania udzielenia mu informacji została prawidłowo ustalona przez Prezesa URE.

Stosownie do treści art. 56 ust. 6 p.e. ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe.

Sąd zważył, że Prezes URE, zgodnie z nakazem określonym w art. 56 ust. 6 p.e., w sposób dostateczny uwzględnił okoliczności przemawiające za nałożeniem na powoda kary pieniężnej w wymiarze ustalonym w zaskarżonej Decyzji.

Jeśli chodzi o stopień szkodliwości czynu należało wziąć pod uwagę, że niedopełnienie obowiązku udzielenia informacji i wprowadzanie w błąd poprzez udzielanie sprzecznych, niejednoznacznych informacji spowodowało, że Prezes URE nie dysponował wyczerpującą wiedzą na temat sposobu w jaki Przedsiębiorca wykonywał koncesjonowaną działalność gospodarczą, w szczególności czy w ramach jej prowadzenia przestrzegane były warunki określone w udzielonych Przedsiębiorcy koncesjach na obrót paliwami ciekłymi oraz warunki wykonywania tej działalności określone w przepisach ją regulujących. Dodania wymaga, że Przedsiębiorca nie odpowiedział na szereg skierowanych do niego przez Prezesa URE pytań i nie przedłożył dokumentów, dzięki którym organ mógłby ustalić stan faktyczny w przedmiocie organizacji działalności gospodarczej Przedsiębiorcy.

W tej sytuacji niemożliwym było uznanie, że stopień szkodliwości czynu jest znikomy, co wyklucza odstąpienie od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a ustawy Prawo energetyczne, w myśl którego Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Odnosząc się do stopnia zawinienia powoda, Sąd zwrócił uwagę, że Przedsiębiorca nie odpowiadając na zapytania organu działał świadomie, gdyż nie ustosunkowywał się do jasnych i precyzyjnych wezwań organu, pomimo, że korespondencje z wezwaniami Prezesa URE otrzymywał. Brak udzielenia odpowiedzi na pytania organu należy zatem ocenić jako zamierzony. Do wprowadzania Prezesa URE w błąd dochodziło natomiast co najmniej w wyniku niedbalstwa ze strony Przedsiębiorcy.

Do takiej oceny Sąd doszedł zwłaszcza, że Przedsiębiorca jest podmiotem profesjonalnym, a co za tym idzie zobowiązany do wykonywania swojej działalności z należytą starannością, w tym do rzetelnego informowania Prezesa URE o sposobie wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej. Podkreślenia, zdaniem Sądu, wymaga fakt, że powód jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność koncesjonowaną, a zatem jest on zobowiązany do działania z najwyższą starannością wynikającą zarówno z zawodowego charakteru tej działalności, jak i tego,

że działalność ta (sprzedaż paliw) podlega szczególnym rygorom, objawiającym się m.in. jej koncesjonowaniem. Ponadto nie mogło również ująć uwadze Sądu, że powód jest przedsiębiorcą doświadczonym, albowiem działalność koncesjonowaną prowadził do chwili wydania zaskarżonej decyzji już od 10 lat. W tej sytuacji powinien znać ciążące na nim obowiązki wynikające z przepisów prawa.

Jeśli chodzi zaś o dotychczasowe zachowanie Przedsiębiorcy, uwzględniony został fakt, iż nie był on dotychczas karany za naruszenie obowiązków ciążących na nim jako podmiocie koncesjonowanym.

Wobec tego karę pieniężną w wysokości 4.000 zł, która stanowi zaledwie (...) przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez Przedsiębiorcę w 2014 roku w wysokości (...)zł, należy uznać za adekwatną a nie jak twierdzi powód surową. Jej uiszczenie nie wpłynie negatywnie na sytuację finansową Przedsiębiorcy. W kwestii zaś możliwości finansowych Przedsiębiorcy powód nie przedstawił żadnych okoliczności, które mogłyby przemawiać za obniżeniem kary.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Prezes URE mógł, stosownie do treści art. 56 ust. 3 ustawy - Prawo energetyczne, wymierzyć powodowi karę pieniężną w wysokości do 15 % przychodu ukaranego przedsiębiorcy wynikającego z działalności koncesjonowanej. Wymierzona powodowi kara pieniężna ustalona została zatem z uwzględnieniem przepisu art. 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne i pozostaje we właściwej proporcji do jego przychodu.

Kara pieniężna, o której wyżej mowa, pełnić będzie funkcję prewencji szczególnej i ogólnej, a więc być zarówno realną dolegliwością dla ukaranego podmiotu, będącą reakcją na naruszenie przepisów, ale także wyraźnym ostrzeżeniem, zapobiegającym powtarzaniu nagannych zachowań.

Mając powyższe na względzie Sąd uznał, że ustalone w postępowaniu okoliczności w pełni uzasadniają nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości ustalonej przez Prezesa URE.

Natomiast podniesione przez powoda zarzuty odnośnie naruszenia przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą odnieść skutku, albowiem do kognicji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie należy kontrola prawidłowości postępowania prowadzonego przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jest to bowiem postępowanie sądowe pierwszoinstancyjne, w którym strona może przedstawić wszystkie okoliczności faktyczne i dowody na potwierdzenie zasadności swojego stanowiska, tak więc co do zasady ewentualne uchybienia postępowania administracyjnego nie mają znaczenia dla rozpoznania sprawy przed tym Sądem.

Biorąc powyższe względy pod uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie znajdując podstaw do jego uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 kpc.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na mocy art. 98 i 99 kpc zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. Stronie pozwanej jako wygrywającej spór Sąd przyznał więc od powoda zwrot kosztów wynagrodzenia pełnomocnika procesowego w wysokości 1440 zł, ustalonego na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804)

SSO Anna Maria Kowalik