

Sygn. akt *XVII AmE 34/12*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 października 2013 r.

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

Przewodniczący:	<i>SSR (del.) Anna Maria Kowalik</i>
Protokolant:	Andrzej Tracz

po rozpoznaniu w dniu 25 października 2013 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) *Sp. z o.o. w Ł.*

przeciwko *Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 30 grudnia 2011 r. o numerze (...)

orzeka:

oddala odwołanie.

SSR del. Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 34/12

UZASADNIENIE

Decyzją Nr (...) z dnia 30 grudnia 2011 roku pozwany -Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uznał, że powódka – (...) sp. z o.o. z siedzibą w Ł. odmówiła udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku - Prawo energetyczne w wyznaczonym terminie i za to działanie wymierzył karę pieniężną w wysokości 20.000,00 zł (dwudziestu tysięcy złotych), co stanowiło (...) % przychodów z koncesjonowanej działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi uzyskanych w 2010 roku przez powódkę (k.3-10).

Od powyższej Decyzji powódka - (...) sp. z o.o. z siedzibą w Ł. złożyła odwołanie, w którym wniosła o zawieszenie postępowania w sprawie ewentualnie o uchylenie decyzji w całości i zarzuciła tej decyzji naruszenie prawa materialnego poprzez błędną interpretację przepisu art. 28 ustawy - Prawo energetyczne i procesowego poprzez niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 7, 8, 9,10,11 i 13 kodeksu postępowania administracyjnego (k.12-21).

Rozpoznając odwołanie Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje:

(...) sp. z o.o. z siedzibą w Ł. (dalej (...))

prowadzi koncesjonowaną działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami

ciekłymi na podstawie koncesji udzielonych decyzjami Prezesa Urzędu Regulacji (...) (zwanego dalej „Prezesem URE”) z dnia 28 lipca 2006 roku nr (...), 6 grudnia 2007 roku nr

(...) i z 25 września 2009 roku o nr (...).

Pismem z dnia 15 lipca 2011 roku Prezes URE działając na podstawie art. 28 ustawy Prawo energetyczne wezwał (...) do przedstawienia informacji dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, które zostały przez Przedsiębiorcę sprzedane lub zbyte w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużyte na potrzeby własne w 2010 roku. Precyzując

żądanie Prezes URE wezwał (...) do złożenia, w terminie 14 dni od daty otrzymania wezwania, uwierzytelnionych kopii dokumentów oraz informacji, których rodzaje szczegółowo wymieniono w piśmie, potwierdzających informację Przedsiębiorcy z dnia 2 maja 2011 roku (sprawozdanie (...)), z której wynika, że w 2010 roku będąc podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 roku o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, zapewnił udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw sprzedanych lub zbytych w innej formie lub zużytych przez niego na potrzeby własne w wysokości 5,84 %. Pismo powyższe zostało doręczone (...) w dniu 22 lipca 2011 roku.

W odpowiedzi (...) oświadczyła, że nie uchyła się od obowiązków wskazanych przez Prezesa URE, jednakże dokumenty i informacje będzie przysyłała sukcesywnie, tj. w miarę ich przygotowania. Jednocześnie wniosła o wyznaczenie nowego 3- miesięcznego terminu, ewentualnie zaskarżyła czynność Prezesa URE ze względu na uciążliwość wyznaczonego przez organ terminu.

Uwzględniając częściowo powyższy wniosek, w piśmie z dnia 26 sierpnia 2011 roku, Prezes URE wyznaczył termin na przedłożenie dokumentów i informacji objętych wezwaniem z dnia 15 lipca 2011 roku do dnia 15 września 2011 roku, pod rygorem wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej.

Pismem z dnia 15 września 2011 roku (...), na podstawie art. 52 § 3 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, skierowała do Prezesa URE wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w postaci wyznaczenia uciążliwego terminu do złożenia informacji oraz nałożenia rygору wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, bez przeprowadzenia postępowania w tej sprawie.

Mając na względzie powyższe, pismem z dnia 7 października 2011 roku Prezes URE zawiadomił (...) o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, w związku z odmową udzielenia przez (...) informacji, o których mowa w art. 28 ustawy - Prawo energetyczne. Jednocześnie, na podstawie art. 50, art. 70 § 1 i 80 kpa, Prezes URE

wezwał do złożenia w terminie 7 dni, licząc od daty otrzymania pisma, szczegółowych wyjaśnień w sprawie, a także do złożenia ewentualnych wniosków dowodowych, prowadzących do wyjaśnienia okoliczności mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Równocześnie wezwał do nadesłania kopii wszelkich dokumentów potwierdzających aktualną sytuację finansową (...) (min. zawierających informacje o wysokości przychodów uzyskanych w roku podatkowym 2010 z wykonywania działalności koncesjonowanej, polegającej na obrocie paliwami ciekłymi, a ponadto bilansu za 2010 rok, rachunku zysków i strat za rok 2010 i rachunku przepływów pieniężnych itp.). Niezależnie od powyższego Prezes URE ponownie wezwał do przedłożenia informacji i dokumentów sprecyzowanych w wezwaniu z dnia 15 lipca 2011 roku. Wezwanie to pozostało bez odpowiedzi.

Natomiast pismem z dnia 20 października 2011 roku (...) przesyłała dokumenty finansowe za 2010 rok. Z kolei, pismem z dnia 2 grudnia 2011 roku (...) wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W..

Pismem z dnia 13 grudnia 2011 roku Prezes URE zawiadomił (...) o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w siedzibie Urzędu, w terminie 3 dni, licząc od daty otrzymania zawiadomienia.

Powyższy stan faktyczny nie był między stronami sporny, a jedynie wykładnia przepisów Prawa energetycznego.

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

Na wstępie wyjaśnić należy, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie miały znaczenia zarzuty powódki dotyczące obrazy przepisów postępowania administracyjnego przez Prezesa URE. Postępowanie w przedmiocie kontroli decyzji wydanej przez Prezesa URE przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma bowiem charakter postępowania pierwszoinstancyjnego, gdzie Sąd samodzielnie ustala stan faktyczny w oparciu o materiał dowodowy zebrany zarówno w toku postępowania administracyjnego jak i sądowego, a następnie dokonuje jego kwalifikacji prawnej (por. wyrok SN z 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09).

Znaczenie postępowania administracyjnego polega jedynie na tym, że warunkuje ono dopuszczalność drogi sądowej. Dopiero stwierdzenie wad kwalifikowanych (uchybień wskazane w art. 156 § 1 k.p.a.) wydanej decyzji skutkowałoby koniecznością jej uchylenia. Takich wad Sąd w niniejszej sprawie jednak się nie dopatrywał.

Sąd nie znalazł również podstaw do zawieszenia postępowania w sprawie, zgodnie z wnioskiem powódki zawartym w odwołaniu, który uzasadniała złożeniem skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezprawne wyznaczenie terminu do złożenia informacji. W ocenie Sądu rozstrzygnięcie skargi powódki nie będzie miało wpływu na rozstrzygnięcie postępowania w niniejszej sprawie, gdyż możliwość zaskarżenia aktu kończącego postępowanie w administracyjne, w którym dokonano czynności materialne - technicznej lub wydano inny akt dotyczący uprawnień lub obowiązków strony, „konsumuje” uprawnienie do zaskarżenia działań to postępowanie inicjujących. Przekładając powyższe, na grunt niniejszej sprawy, możliwość złożenia odwołania od decyzji Prezesa URE kończącej postępowanie administracyjne do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyłącza możliwość odrębnego skarżenia czynności materialne - technicznej w postaci wyznaczenia 14-dniowego terminu na złożenie wyjaśnień.

Przechodząc do meritum sprawy, okoliczności faktyczne nie były przez powoda kwestionowane. Skarżąca w odwołaniu stwierdziła, że pozwany bezpodstawnie przyjął, iż zachowanie powoda wypełniło znamiona „odmowy udzielenia informacji, o których mowa w art. 28”, albowiem zgodnie ze słownikiem języka polskiego odmowa to „niewyrażenie zgody na coś”. Zgodnie z tą definicją odmowa udzielenia informacji musiałaby być wyraźnym aktem woli powódki, a nie można uznać, aby w toku postępowania powódka taką wolę wyraziła. Zdaniem powódki kara pieniężna powinna być nałożona na podmiot, który „świadomie lub w wyniku niedbalstwa wprowadza w Wad Prezesa URE w zakresie przedstawianych na jego żądanie informacji, o których mowa w art. 28 i 5a”, „nie przedkłada do zatwierdzenia taryfy wbrew żądaniu Prezesa URE, o których mowa w art. 47”. Gdyby wolą ustawodawcy było nałożenie kary pieniężnej na podmioty, które nie udzieliły informacji w terminie lub nie przedstawiły ich na żądanie Prezesa URE „redakcja owego przepisu byłaby zgoła odmienna”.

Dodatkowo powódka podniosła, że w jej ocenie termin wyznaczony przez pozwanego na udzielenie informacji przedstawienie dowodów był dla niej uciążliwy, a takie działanie pozwanego należy uznać za noszące znamiona złamania zasady praworządności (k.15).

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji, a ponadto zauważył, że powódka nie przedstawiła żadnych wiarygodnych argumentów, które mogłyby uzasadniać przedłużenie terminu o trzy miesiące od dnia złożenia przez niego przedmiotowego wniosku. Wezwanie Prezesa URE dotyczyło dokumentacji księgowej, jak również informacji o wykonywanej przez powódkę działalności gospodarczej za 2010 rok. Powódka prowadząc działalność gospodarczą powinna liczyć się z możliwością bycia wezwaną do przedstawienia dokumentów i wyjaśnień uwiarygodniających treść złożonego przez nią, przy piśmie z dnia 2 maja 2011 roku, sprawozdania podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy, (formularz DPE-4.3), o którym

mowa w art. 2 ust 1 pkt 24 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Dodatkowo pozwany podniósł, że przekazywanie do dyspozycji Prezesa URE dokumentacji pozwalającej na weryfikację danych zawartych w sprawozdaniu dotyczącym realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego odnosi się do wszystkich przedsiębiorców, którzy w danym okresie rozliczeniowym wykonywali działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, sprzedawali lub zbywali na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywali na potrzeby własne (art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych), a w konsekwencji zobowiązani byli zapewnić w danym roku co najmniej minimalny określony ustawą udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez nich na potrzeby własne. Pozwany podkreślił również, że żądanie powódki stanowiło odosobniony przypadek, albowiem niezależnie od rozmiaru prowadzonej działalności gospodarczej, żaden z przedsiębiorców wezwanych do przedłożenia stosowanych dokumentów i wyjaśnień nie wystąpił z wnioskiem o tak odległe przedłużenie terminu. Wszyscy przedsiębiorcy, poza powódką, przedłożyli Prezesowi URE żadaną dokumentację w wyznaczonym terminie, bądź terminie przedłużonym na ich wniosek przez Prezesa URE w racjonalnym zakresie (k.37).

W ocenie Sądu Prezes URE słusznie zarzucił przedsiębiorcy, iż nie wypełnił nałożonego na niego ustawowego obowiązku udzielenia informacji, o których mowa w art 28 ustawy - Prawo energetyczne. Tym samym uniemożliwił ustalenie stanu faktycznego poziomu wykonania przez powódkę obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Tymczasem, rola Prezesa URE w postępowaniu dotyczącym realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego (dalej NCW) sprowadza się do weryfikacji przedkładanych przez przedsiębiorców dokumentów, pozwalających na ustalenie faktycznego, a nie deklarowanego przez obowiązane podmioty poziomu wykonania NCW. W konsekwencji brak stosownej dokumentacji, będącej w dyspozycji podmiotów zobligowanych do realizacji NCW, uniemożliwia Prezesowi URE, ustalenie, czy, a jeżeli tak, to na jakim poziomie dany przedsiębiorca wykonał ciążący na nim w tym zakresie obowiązek. W niniejszej sprawie powód poza złożeniem w dniu 2 maja 2011 roku sprawozdania DPE-4.3, nie przedstawił żadnych dokumentów świadczących o wypełnieniu NCW na zadeklarowanym poziomie 5,84 %.

Z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym jednoznacznie wynika, że powódka nie udzieliła Prezesowi URE żądanych, w piśmie z dnia 15 lipca 2011 roku, informacji i nie przedstawiła dokumentów, ani w pierwotnym, ani w przedłużonym terminie. Co więcej powódka nie wskazała żadnych racjonalnych powodów, dla których zastosowanie się do wezwania w terminie 14 dni było niemożliwe. Należy zauważyć, że powódka pierwsze wezwanie otrzymała w dniu 22 lipca 2011 roku, w odpowiedzi na nie wniosła o przedłużenie terminu o 3 miesiące od dnia złożenia pisma tj. 4 sierpnia 2011 roku, w odpowiedzi Prezes URE przedłużył termin do 15 września 2011 roku, postępowanie dowodowe zakończyło się w dniu 13 grudnia 2011 roku i pomimo upływu ponad 4 miesięcy od daty otrzymania wezwania powódka nie zastosowała się do niego. W oparciu o ustalony stan faktyczny należy wysnuć wniosek, że powódka w ogóle nie zamierzała zastosować się do wezwania z dnia 15 lipca 2011 roku, gdyby bowiem wolę taką miała, to przedstawiałaby żądane informacje i dokumenty sukcesywnie.

Sąd podzielił stanowisko Prezesa URE, wyrażone w zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym zaniechanie przedsiębiorcy polegające na odmowie udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 ustawy - Prawo energetyczne spełnia przesłanki określone w przepisie art.

56 ust. 1 pkt 7 tejże ustawy, a tym samym uprawnia Prezesa URE do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Słusznie pozwany przyjął, iż w niniejszej sprawie nie zachodzą przesłanki uzasadniające skorzystanie przez Prezesa URE z możliwości odstąpienia od wymierzenia kary (art. 56 ust. 6a ustawy - Prawo energetyczne). Zgodnie z powołanym przepisem Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Niewątpliwie zachowanie powódki nosi znaczny stopień szkodliwości, albowiem jest wyrazem lekceważenia obowiązków ustawowych, jakie nakłada na nią ustawodawca w związku z byciem przedsiębiorcą posiadającym koncesję na obrót paliwami ciekłymi, a tym samym utrudnia Prezesowi URE realizację jego ustawowych obowiązków.

Jednocześnie do dnia zakończenia postępowania administracyjnego powódka nie wykonała ciężącego na niej obowiązku.

Odnosząc się do wysokości kary pieniężnej Sąd zważył, że została ona ustalona prawidłowo, z uwzględnieniem przesłanek określonych w przepisach art. 56 ust. 3 i 56 ust. 6 Prawa energetycznego. W ocenie Sądu kara jest adekwatna do stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia oraz możliwości finansowych powódki

Nie znajdując podstaw do uwzględnienia odwołania Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił je na zasadzie art. 479⁵³ § 1 kpc.

SSR (del.) Anna Maria Kowalik