

Sygn. akt XVII AmE 143/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 kwietnia 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

W następującym składzie:

Przewodniczący: SSO Witold Rękosiewicz

Protokolant: protokolant sądowy - stażysta Piotr Hołyś

po rozpoznaniu w dniu 3 kwietnia 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) S.A. z/s w L.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 17 września 2012 r. nr (...)

1. oddała odwołanie,
2. zasądza od (...) S.A. z/s w L. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Witold Rękosiewicz.

Sygn. XVII AmE 143/12

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 17 września 2012 roku Nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z odmową udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2010r. Nr 21, poz. 104 z późn. zm.- dalej Pe) orzekł, że przedsiębiorca (...) S.A. z siedzibą w L. (...), przedsiębiorca, powód) odmówił udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 ust. 1 Prawa energetycznego i wprowadzał w błąd Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie przedstawianych na jego żądanie informacji, o których mowa w art. 28 ustawy tj. dopuścił się praktyk określonych w art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy – Prawo energetyczne.

Za powyższe działanie pozwany wymierzył powodowi karę pieniężną w wysokości 300 000 zł, co stanowi (...) przychodu z działalności koncesjonowanej, osiągniętego przez niego w 2011r.

Za podstawę swojego rozstrzygnięcia pozwany uznał okoliczność, iż powód pomimo wielokrotnych wezwań do przedstawienia skalkulowanej opłaty za przyłączenie farm wiatrowych S., K., W., uporczywie uchylał się od odpowiedzi w wyznaczonych przez organ terminach. Pozwany przyjął zatem, iż przedsiębiorca dopuścił się naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, wypełniając tym samym przesłanki z art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy Prawo energetyczne.

W ocenie Prezesa URE działanie to polegało na chęci blokowania podjęcia przez Prezesa URE w toczących się postępowaniach o przyłączenie do sieci powoda określonych rozstrzygnięć odnoszących się do spornych postanowień umów przyłączeniowych (wysokość opłaty za przyłączenie, zakres obowiązków inwestycyjnych).

Prezes URE powołał się na art. 56 ust. 3 i 6 ustawy Prawo energetyczne, podnosząc, że uwzględnił możliwości finansowe przedsiębiorcy, stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu. Stopień szkodliwości ocenił jako duży, wskazując, że w wyniku niedopełnienia obowiązku udzielenia informacji został pozbawiony bieżącej wiedzy na temat działalności koncesjonowanej prowadzonej przez przedsiębiorcę, co jak podał może mieć wpływ na sprawność regulacji rozumianej jako stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego oraz ochrony interesów przedsiębiorców. Jednocześnie pozwany stwierdził, iż w tej sytuacji nie można odstąpić od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a ustawy Prawo energetyczne. Pozwany wskazał również na duży stopień winy (...), wynikający z działań podejmowanych przez przedsiębiorcę świadomie, w sposób zawiniony lub co najmniej niedbały.

Od powyższej Decyzji powód - (...) S.A. z siedzibą w L. wniósł odwołanie, zarzucając przedmiotowej decyzji naruszenie przepisów:

prawa materialnego:

1. art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne poprzez:

- niewłaściwą wykładnię ustawowych przesłanek „odmowy” i „wprowadzenia w błąd” a w konsekwencji zastosowanie niedopuszczalnej wykładni rozszerzającej tych przesłanek celem objęcia stanu faktycznego niniejszej sprawy, w tym też brak ustalenia jakie działania powoda stanowiły zarazem odmowę oraz świadome wprowadzanie w błąd pozwanego,

- przyjęcie, że hipoteza art. 28 Pe ma zastosowanie w niniejszej sprawie, tj. w szczególności dotyczy uprawnienia do żądania przez Prezesa URE od powoda przedstawienia informacji warunkowych i opartych zakresem o jednostronnie przyjętą i narzuconą powodowi wykładnię przepisów,

- założenie, że prawo do żądania informacji – zagrożone sankcją kary administracyjnej dotyczy także przypadków, gdy Prezes URE stosowane informacje: już posiada w materiale dowodowym zebrany w sprawie lub może ustalić samodzielnie jako wyspecjalizowany organ administracji, jak też w sytuacji, gdy ich żądanie nie ma związku z prawidłową realizacją ustawowych obowiązków i funkcji Prezesa URE, w tym gdy żądane informacje nie były potrzebne dla ostatecznego rozstrzygnięcia prowadzonej sprawy administracyjnej i nie znalazły w nim odniesienia;

2. art. 56 ust. 1 pkt 7a Pe poprzez brak wykazania winy powoda w odniesieniu do zachowania o treści wprowadzania w błąd;

3. art. 56 ust. 6 Pe poprzez brak wykazania dokonania analizy dyrektyw wymiaru kary i ustalenie jej wymiaru w sposób nieadekwatny do zarzucanych czynów;

4. art. 28 w zw. z art. 23 ust. 2, art. 7 ust. 1 Pe, poprzez przyjęcie podstawy kompetencyjnej w art. 28 Pe, gdy nie wynika z niego uprawnienie do żądania informacji, które są już w posiadaniu organu, bądź winny stanowić wynik jego aktywności, tj brak aktywności pozwanego dla ustalenia rzeczywistych składników opłaty za przyłączenie oraz odpowiadających im zakresów niezbędnych nakładów inwestycyjnych oraz w sytuacji, gdy domniemane nieudzielenie informacji i wprowadzanie w błąd miałyby być statuowane w związku z realizacją podstawowego obowiązku powoda (przyłączenia do sieci) oraz odpowiadającej mu kompetencji Prezesa URE z art. 8 ust. 1 Pe, gdy postępowanie w tym zakresie nie zostało jeszcze prawomocnie zakończone

oraz przepisów prawa formalnego:

5. art. 7 i art. 77 ustawy z dnia 14.06.1960r. kpa poprzez brak pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego, wszystkich okoliczności sprawy mających stanowić przedmiot rozstrzygania, pominięcie informacji znajdujących się materiale dowodowym dla oceny stanu faktycznego sprawy;

6. art. 6 kpa poprzez niewłaściwe wykorzystanie przyznanych Prezesowi URE instrumentów prawnych do nakładania kar administracyjnych, tj. poprzez wydawanie decyzji w tym przedmiocie przedwcześnie lub bez zaistnienia ku temu przesłanek faktycznych i prawnych, a także poprzez zaniechanie aktywności dla dokonania własnych ustaleń w związku z posiadaniem formalnej kompetencji, przy przerzuceniu tego ciężaru bez żadnej podstawy prawnej na powoda;

7. art. 7 – art. 9 kpa – poprzez naruszenie zasady dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej, zasady zaufania oraz informowania i wyjaśniania całości okoliczności sprawy w postaci m in. zanegowania poprawności ustaleń powoda w zakresie dotyczącym podstaw kalkulacji opłaty za przyłączenia oraz treści terminu „przyłączyć”, oraz naruszenie zasady budowania zaufania w sytuacji ponawiania pytań na które powód udzielał już informacji zgodnie ze swą najlepszą wolą i wiedzą, a także w zakresie zaniechania aktywności dla wykazania okoliczności faktycznych determinujących przebieg przyłącza (przy braku normatywnego określania granic stron oraz braku ustaleń co do lokalizacji w terenie urządzeń podmiotu przyłączanego), co uprawniałoby powoda do sporządzenia kalkulacji nakładów na jego realizację;

8. art. 11 kpa – poprzez brak wykazania podstaw dla formułowanych wezwań powoda, brak wyjaśnienia celów i przesłanek, którymi kierował się organ w zakresie wydobycia informacji, którą już posiadał oraz takiej która winna być ustalona samodzielnie przez organ (rozważania dot. „przyłącza”);

9. art. 107 ust. 1 i 3 kpa poprzez

- objęcie treścią jednej decyzji odmiennych przedmiotów nadających się do zakwalifikowania i prowadzenia w ramach odrębnych spraw administracyjnych, a w konsekwencji wymierzenie jednej kary łącznej za kilka zachowań i zatarcie tożsamości każdego z naruszeń i odpowiadającej mu sankcji;

- brak wykazania uzasadnienia faktycznego jak i prawnego w szczególności w zakresie przypisania w jakim stopniu określone (jednorazowe) zachowanie/a powoda przekłada/ją się na ustalenie wysokości kary;

10. art. 97 § 1 pkt 4 kpa poprzez zaniechanie zawieszenia postępowania administracyjnego i wydanie zaskarżonej decyzji do czasu aż decyzje merytoryczne wydane w postępowaniach w ramach których Prezes URE zwracał się o udzielenie informacji staną się ostateczne lub zakończy się ich weryfikacja w trybie sądowym

W oparciu o powyższe wniósł o:

I. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości,

ewentualnie

zawieszenie przedmiotowego postępowania sądowego do czasu zakończenia spraw sądowych w zakresie odwołań powoda od decyzji Prezesa URE w przedmiocie odmowy zawarcia umów o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej obiektów FW W. (decyzja (...)), S. (sygn. akt XVII AmE 50/12) i K. (sygn. akt XVII AmE 51/12).

II. dopuszczenie dowodu ze wskazanych w treści odwołania dokumentów w postaci korespondencji objętych aktami postępowań administracyjnych prowadzonych przez Prezesa URE w przedmiocie odmowy zawarcia umów o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej obiektów FW W. (decyzja (...)), S. (sygn. akt XVII AmE 50/12) i K. (sygn. akt XVII AmE 51/12).

III. zasądzenia od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania odwoławczego w tym kosztów zastępstwa procesowego w wysokości sześciokrotności stawki minimalnej

Uzasadniając powyższe powód wskazał, że pozwany już od chwili wszczęcia postępowania administracyjnego znajdował się w posiadaniu wszelkich informacji związanych z zakresem oraz szacowaną wartością nakładów niezbędnych do realizacji przyłączenia:

1) dla FW W.

kalkulacja wstępna nakładów na realizację przyłączenia stanowiła załącznik nr 5 do projektu umowy będącego załącznikiem do warunków przyłączenia FW W. z dnia 9.03.2010r. Kalkulacja rzeczywistych nakładów związanych z realizacją przyłączenia wskazana była także w piśmie (...) S.A. Oddział (...) z dnia 4.02.2011r. (znak: L.dz (...)), które to stanowiło odpowiedź na pismo z dnia 26.01.2011r. (znak: (...)). Kalkulacja była także ujęta we wniosku (...) sp. z o.o. o rozstrzygnięcie kwestii spornej skierowanego do Prezesa URE z dnia 5.01.2011r. Kalkulację zawierały również pisma z dnia 18.03.2011r. (L.dz. (...)) oraz z dnia 26.04.2011r. (znak: (...)), kierowane do Prezesa URE

2) dla FW K.

kalkulacja wstępna nakładów na realizację przyłączenia stanowiła załącznik nr 5 do projektu umowy będącego załącznikiem do warunków przyłączenia FW K. z dnia 12.02.2010r., stanowiła także załącznik do pisma z dnia 19.11.2010r. dotyczącego uaktualnienia projektu umowy o przyłączenie. Kalkulacja rzeczywistych nakładów związanych z realizacją przyłączenia wskazana była także w piśmie (...) S.A. Oddział (...) z dnia 21.02.2011r. (znak: L.dz (...)), które to stanowiło odpowiedź na wezwanie Prezesa URE z dnia 3.02.2011r. Kalkulacja była także ujęta w pismach z dnia 25.03. 2011r. (znak: (...)) oraz z dnia 26.04.2011r. (znak: (...)), kierowanych do Prezesa URE.

3) Dla FW S.

kalkulacja wstępna nakładów na realizację przyłączenia stanowiła załącznik nr 5 do projektu umowy będącego załącznikiem do warunków przyłączenia FW S. z dnia 12.02.2010r., stanowiła także załącznik do pisma z dnia 19.11.2010r. dotyczącego uaktualnienia projektu umowy o przyłączenie. Kalkulacja rzeczywistych nakładów związanych z realizacją przyłączenia wskazana była także w piśmie (...) S.A. Oddział (...) z dnia 21.02.2011r. (znak: L.dz (...)), które to stanowiło odpowiedź na wezwanie Prezesa URE z dnia 3.02.2011r. Kalkulacja była także ujęta w pismach z dnia 25.03. 2011r. (znak: (...)) oraz z dnia 26.04.2011r. (znak: (...)), kierowanych do Prezesa URE.

Odnośnie ustalania opłaty za przyłączenie w części odnoszącej się do przebiegu przyłącza stwierdził, że bez posiadania wiedzy o długości tego odcinka, a przynajmniej informacji co do docelowej lokalizacji urządzeń podmiotu przyłączanego nie jest możliwe podanie informacji o wielkości kosztów takich prac. Tę zaś aktywność – w zakresie powołanych wyżej okoliczności - w ocenie powoda mógł i winien był realizować pozwany.

W związku z powyższym, zachowanie pozwanego nakierowane było w jego ocenie wyłącznie na spowodowanie złożenia przez powoda oświadczenia woli w zgodnej z przyjętą przez organ wykładnią sposobu kalkulacji opłaty za przyłączenie (art. 7 ust. 8 pkt 3 Pe) oraz podstawowych pojęć z zakresu szeroko pojętego Pe jak „miejsce przyłączenia” i „przyłączyć” - § 2 pkt 8 i 15 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, a przy tym także wbrew ich treści.

W odpowiedzi na powyższe pozwany wniósł o oddalenie odwołania i zawartych w nim: wniosku o zawieszenie postępowania oraz wniosków dowodowych sformułowanych w odwołaniu. Oświadczył, że w wyniku ponownej analizy akt sprawy oraz zarzutów zawartych w odwołaniu nie znalazł podstaw do zmiany lub uchylecia zaskarżonej decyzji zgodnie z żądaniem powoda. Odpowiadając na zarzut powoda, iż informacje i wyjaśnienia, do których złożenia pozwany wzywał powoda były w posiadaniu Prezesa URE lub organ miał możliwości dokonania relewantnych ustaleń w prowadzonych postępowaniach pozwany wskazał, że powód przyznaje sobie prawo do arbitralnej oceny, jakich informacji Prezes URE może w prowadzonym postępowaniu od niego wymagać. Podkreślił, że stanowisko takie jest błędne, ponieważ to Prezesowi URE służy prawo do żądania udzielenia informacji, które jego zdaniem są niezbędne

do wydania decyzji. Zaznaczył, iż przedmiotem oceny w sprawie jest, czy powód swoim zachowaniem nie uchybił ciążącym na nim obowiązkom

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

W dniu 27 stycznia 2011r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wszczął postępowanie administracyjne w sprawie odmowy zawarcia przez (...) S.A. z/s w L. umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej obiektów Farm wiatrowych S. i K., o czym powiadomiono strony postępowania (w tym (...) S.A. pismami z dnia 3 lutego 2011r. (znak: (...) i (...)) (k. 5 akt adm.)..

Następnie w dniu 13 stycznia 2011r. Prezes URE wszczął postępowania administracyjne w sprawie odmowy zawarcia przez (...) S.A. umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej obiektów Farmy Wiatrowej (...), o czym zawiadomił strony pismem z dnia 3 marca 2011r. (znak: (...)).

Prezes URE rozstrzygając spory w zakresie odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej (...) S.A. Farm Wiatrowych S., K. i W. skierował do (...) S.A. pisma zawierające żądanie – przedstawienia kosztów realizacji przyłączenia w/w farm wiatrowych z uwzględnieniem jedynie nakładów przewidzianych na budowę przyłącza w zakresie przewidzianym w § 14 ust. 5 i 6 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2007r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. z 2007r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. z 2007r. Nr 12 poz. 895 z późn. zm.), zwanego „rozporządzeniem taryfowym” oraz § 2 pkt 8 i 15 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. z 2007r. Nr 93, poz. 623 z późn. zm.) zwanego „rozporządzeniem systemowym” określającym miejsce przyłączenia do sieci i pojęcie przyłącza.

Takie wezwanie w odniesieniu do Farmy Wiatrowej S. znalazło się w piśmie z dnia 10 marca 2011r. (znak: (...)), w odniesieniu do FW K. w piśmie z dnia 10 marca 2011r. (znak: (...)), zaś w odniesieniu do FW W. w piśmie z dnia 3 marca 2011r. (znak: (...)). W treści powyższych wezwań jako ich prawną podstawę przywołano art. 28 Pe, które uprawnia Prezesa URE do żądania od przedsiębiorstw energetycznych przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej przez te przedsiębiorstwa działalności gospodarczej (k. 18 akt adm.).

W odpowiedzi na powyższe wezwania (...) S.A. przedstawiła swoje stanowisko w sprawie kalkulacji opłaty za przyłączenie wspomnianych wyżej farm wiatrowych w pismach z dnia 25 marca 2012r. w odniesieniu do FW S. i K. (znak: odpowiednio L.dz. (...), L.dz. (...)) i piśmie z dnia 18 marca 2011r. (znak: L.dz. (...)) w odniesieniu do FW W. (k. 21 akt adm.)..

W w/w pismach (...) dystrybucja S.A. podniosła, iż kalkulując opłatę za przyłączenie w/w FW nie wykroczyła poza definicje określone w powołanych wcześniej przepisach prawnych (rozporządzenie taryfowe/systemowe). Zdaniem (...) § 8 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia systemowego nakazuje operatorowi systemu dystrybucyjnego określić w wydanych warunkach przyłączenia zakres niezbędnych zmian w sieci związanych z przyłączeniem, co zostało uczynione zgodnie z ekspertyzami wpływu przyłączanych urządzeń i instalacji na sieć. Koszty wynikające z realizacji tych prac stanowią podstawę kalkulacji opłat za przyłączenie. Odnosząc się do definicji przyłącza zawartego w § 2 pkt 15 rozporządzenia systemowego (...) S.A. Oddział (...) stwierdza, iż „Stosując się literalnie do tych przepisów należałoby jako przyłącze FW S. rozpatrywać, iż jest to pole liniowe 110 kV w rozdzielni 110 kV stacji 110/30/25 kV B.. Jednakże, aby zrealizować w/w pole liniowe konieczna jest przebudowa istniejącej rozdzielni 110 kV (obwody pierwotne i wtórne (...)). Wobec powyższego przedstawienie nakładów na wybudowanie tylko pola liniowego 110 kV dla farmy wiatrowej bez uwzględnienia pozostałych nakładów związanych z realizacją niezbędnych zmian ? sieci w związku z przyłączeniem farmy wiatrowej nie może być rozpatrywane w przypadku zawarcia przez (...) S.A. umowy z innym podmiotem przyłączanym, dla realizacji których będzie niezbędne wykonanie zadań koniecznych do połączenia danej farmy, a pokrywających się z zakresem innego przyłącza, opłata za przyłączenie z tego wynikająca rozliczona będzie na zasadzie partycypacji w kosztach wszystkich podmiotów uczestniczących w danej inwestycji, proporcjonalnie do liczby

podmiotów. Ilość partycypujących podmiotów zostanie ustalona w momencie końcowego „odbioru robót danego etapu” (tak też w pismach odnoszących się do Farm Wiatrowych K. i W.). Ponadto, w każdym z w/w pism podano, iż wskazane we wcześniejszych etapach postępowań wielkości dotyczące opłat za przyłączenie wynikają z nakładów na budowę przyłącza i odcinka służącego do połączenia przyłącza z siecią i wynoszą odpowiednio dla FW S. 38 798 200, K. 39 796 290 zł i FW W. 153 507 765 zł.

Następnie, w związku z faktem, iż powyższe odpowiedzi nie czyniły zadość wezwaniom Prezesa URE pismami z dnia 8 kwietnia 2011r. znak: (...) ponownie, na podstawie art. 28 Pe wezwał przedsiębiorcę do skalkulowania opłaty za przyłączenie w/w odnawialnych źródeł energii w odniesieniu do zakresu rzeczowego przyłącza rozumianego stosownie do definicji zawartej w § 2 pkt 15 rozporządzenia systemowego bez uwzględniania w niej kosztów przebudowy (rozbudowy) sieci elektroenergetycznej i systemu elektroenergetycznego, których konieczność wynika – w opinii (...) z faktu realizacji przyłączenia w/w źródeł (k. 27 akt adm.).

Odpowiadając na powyższe wezwania (...) oświadczyła, iż podtrzymuje dotychczasowe stanowisko w sprawie i nie przedstawiła danych dotyczących planowanych kosztów wykonania przyłącza – pisma z dnia 26 kwietnia 2011r. (k. 30 akt adm.).

Wobec tego, Prezes URE, pismami z dnia 11 maja 2011r. i 7 czerwca 2011r. ponownie wezwał (...) do przedstawienia nakładów na realizację przyłączy FW S., K., W., rozumianych jako fragment (odcinek) sieci służący do połączenia urządzeń, instalacji lub sieci podmiotu przyłączanego z pozostałą częścią sieci przedsiębiorstwa energetycznego. Powód został także pouczone o możliwych konsekwencjach nieudzielenia odpowiedzi w tym zakresie lub wprowadzenia Prezesa URE w błąd – art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a Pe (k. 33 i 42 akt adm.).

W odpowiedzi (...) podtrzymała dotychczasowe stanowisko, wskazując, że przedstawienie nakładów na wybudowanie przyłącza, obok pola liniowego 110 kV dla FW musi uwzględniać pozostałe nakłady związane z realizacją niezbędnych zmian w sieci w związku z przyłączeniem farmy wiatrowej” (pisma z 25 maja i 21 czerwca 2011r. k. 36 i 44 akt adm.).

Pismami z dnia 29 czerwca 2011r. Prezes URE po raz kolejny wystosował do (...) zapytanie a pismem z dnia 7 lipca (...) podtrzymała dotychczasowe stanowisko (k. 46 i 49 akt adm.).

Pismem z dnia 14 lipca 2011r. Prezes URE ponowił wezwanie (k. 52 akt adm.).

Tym razem w odpowiedzi w piśmie z 22 lipca 2011r. (...) dokonała rozdziału prac w ramach wydanych dla FW S., K., i W. przypisując jednakże budowie przyłącza także nakłady związane z głęboką przebudową sieci, co nie wypełniło w pełni dyspozycji Prezesa URE ujętej w wezwaniach (k. 55 akt adm.).

Następnie, wobec faktu, że (...) nie określiła jakie nakłady przypisane są budowie odcinka (elementu) sieci służącego do połączenia urządzeń, instalacji lub sieci podmiotów przyłączanych z pozostałą częścią sieci tego przedsiębiorstwa Prezes URE pismem z dnia 27 lipca 2011r. i 4 sierpnia 2011r. wezwał go do uzupełnienia wyjaśnień (k. 57 i 62 akt adm.).

W odpowiedzi na powyższe wezwania (...) podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie odmawiając określenia w ramach wydanych warunków przyłączenia, nakładów związanych z budową przyłącza (pisma z dnia 1 sierpnia 2011r. i 11 sierpnia 2011r. k. 60 i 65 akt adm.).

W dniu 4 sierpnia 2012r. Prezes URE wszczął postępowania administracyjne w sprawie odmowy zawarcia przez (...) S.A. umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej obiektów Farmy Wiatrowej (...), o czym zawiadomił strony pismem z dnia 3 marca 2011r. (znak: (...)).

Mając na względzie powyższe zaniechanie (...) Prezes URE wszczął w dniu 4 sierpnia 2012r. postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia (...) kary pieniężnej w związku z ujawnieniem w prowadzonej przez przedsiębiorstwo koncesjonowanej działalności gospodarczej polegającej na dystrybucji energii elektrycznej – nieprawidłowości, polegających na odmowie udzielenia Prezesowi URE informacji, o których mowa w art. 28 Pe oraz wprowadzaniu w błąd Prezesa URE w zakresie przedstawianych na jego żądanie informacji, o których mowa

w art. 28, dotyczących procesu przyłączenia do sieci elektroenergetycznej FW K, S i WD o wszczęciu postępowania administracyjnego w powyższym zakresie zawiadomiono (...) pismem z dnia 4 sierpnia 2011r. (k. 1 akt adm.)

W piśmie tym wezwano ww. przedsiębiorstwo do przedstawienia szczegółowych wyjaśnień w sprawie odmowy udzielenia Prezesowi URE odpowiedzi na wezwania (oraz udzielania odpowiedzi, które nie odpowiadały treści wezwania w zakresie określonym w pismach kierowanych do przedsiębiorstwa:

W ramach postępowania administracyjnego w sprawie odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej FW S.:

- z dnia 10 marca 2011r. (znak: (...))

- z dnia 8 kwietnia 2011r. (znak: (...))

- z dnia 11 maja 2011r. (znak: (...))

- z dnia 29 czerwca 2011r. (znak: (...))

- z dnia 14 lipca 2011r. (znak: (...))

- z dnia 27 lipca 2011r. (znak: (...))

W ramach postępowania administracyjnego w sprawie odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej FW K.:

- z dnia 10 marca 2001r. (znak: (...))

- z dnia 8 kwietnia 2011r. (znak: (...))

- z dnia 11 maja 2011r. (znak: (...))

- z dnia 29 czerwca 2011r. (znak: (...))

- z dnia 14 lipca 2011r. (znak: (...))

- z dnia 27 lipca 2011r. (znak: (...))

W ramach postępowania administracyjnego w sprawie odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej FW W.:

- z dnia 7 kwietnia 2011r. (znak: (...))

- z dnia 11 maja 2011r. (znak: (...))

- z dnia 29 czerwca 2011r. (znak: (...))

- z dnia 14 lipca 2011r. (znak: (...))

- z dnia 27 lipca 2011r. (znak:(...))

dotyczących zakresu – projektowanych, w ramach wydanych warunków przyłączenia inwestycji przyłączenia do sieci w/w farm wiatrowych – prac składających się? Na budowę przyłączy rozumianych stosownie do treści § 2 pkt 15 w zw. z § 2 pkt rozporządzenia systemowego oraz nakładów przewidzianych na realizację tych przyłączy.

W piśmie zawarto również wezwanie do wypełnienia obowiązków wynikających z wezwań Prezesa URE, o których mowa wyżej oraz objętych dodatkowymi kierowanymi do przedsiębiorstwa wezwaniami z dnia 4 sierpnia 2011r.

Pismem z dnia 18 sierpnia 2011r. (...) podała, że w ramach prowadzonych postępowań udzielała rzetelnych i pełnych informacji oraz wniósł o powtórny analizę zebranego w sprawie materiału dowodowego, uwzględnienie wszelkich złożonych w toku postępowań informacji i wyjaśnień i umorzenie postępowania.

W uzupełnieniu wyjaśnień składanych w postępowaniu w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w piśmie z dnia 16 lutego 2012r. (...) wskazała na różnice w interpretacji przepisów prawa. Podtrzymała też złożone uprzednio wnioski.

Pismem z dnia 4 czerwca 2012r. Prezes URE zawiadomił (...) o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, z którego to uprawnienia w dniu 15 czerwca 2012r. skorzystali przedstawiciele (...) wnosząc jednocześnie o możliwość pisemnego ustosunkowania się do jego treści do dnia 31 czerwca 2012r. (k. 324 akt adm.).

W piśmie z dnia 29 czerwca 2012r. (...) wskazała, iż udzieliła wszelkich informacji i nie dopuściła się naruszenia art. 28 Pe (k. 326 akt adm.).

Jednocześnie w toku trwających równoległe z postępowaniem w sprawie wymierzenia kary pieniężnej postępowań o rozstrzygnięcie sporów, o których mowa wyżej, pismami z dnia 2 września 2011r. Prezes URE ponownie wezwał (...) do rozdzielenia w ramach wydanych warunków przyłączenia dla FW S., K., W. prac związanych z wybudowaniem przyłącza rozbudową sieci dystrybucyjnej na potrzeby realizacji w/w przyłączy oraz określenia nakładów na realizację przewidzianych prac (oddzielnie dla budowy przyłącza wspomnianej rozbudowy sieci) (k. 164 akt adm.).

W pismach z 13 września 2011r. (w odniesieniu do FW S. i K.) oraz 14 września (w odniesieniu do FW W.) (...) stwierdził, iż nie może rozdzielić prac w ramach wydanych w/w farmom wiatrowym warunków przyłączenia, gdyż prace związane z przyłączeniem określonego obiektu są ze sobą powiązane i stanowią jedno zadanie.(k. 167 akt adm.).

Niezależnie od powyższego (...) przedstawił w w/w piśmie zakres prac dla budowy przyłącza i przebudowy sieci w obrębie wydanych warunków dla FW S., K., i W., dokonując jednoczesnego podziału planowanych nakładów na i „realizację przyłącza” i „pozostałe nakłady na przyłączenie.”

Pismami z dnia 15 listopada 2011r. (...) uzupełniła powyższe informacje wskazując szacunkowe nakłady finansowe odnoszące się do stanowiącej przyłącza do w/w farm wiatrowych linii 110 kV wariantu kablowego i napowietrznego oraz mocy zainstalowanej (k. 183 akt adm.).

Wyjaśnienia zawarte w tych pismach i w przywołanych powyżej pismach z dnia 13 września 2011r. zostały uznane przez Prezesa URE za pełną odpowiedź na wezwanie kierowane w tym zakresie od 10 marca 2011r. (FW S. i K.) i 7 kwietnia 2011r. (W.).

W oparciu o kompletny materiał dowodowy postępowanie administracyjne w sprawie rozstrzygnięcia sporów dotyczących odmowy przyłączenia do sieci elektroenergetycznej (...) zostały zakończone decyzjami z 16 lutego 2012r. S., 17 lutego 2012r. K. i 16 lutego 2012r. W.

.

Powód osiągnął w 2011 r. przychód z działalności objętej koncesją w wysokości (...) zł (k. akt adm.).

W tym stanie faktycznym, Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne 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 niejawnych i innych informacji prawnie chronionych.

Zważyć należało, że powód jest przedsiębiorstwem energetycznym w rozumieniu art. 28 Prawa energetycznego, a wobec tego podlega obowiązkowi udzielenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki żądanych przez niego, na tej podstawie prawnej, informacji. Ponadto informacje i dokumenty, których Prezes URE żądał od powoda w znajdujących się w aktach administracyjnych pismach dotyczyły kalkulacji opłaty za przyłączenie odnawialnych źródeł energii do przyłącza i były niezbędne do rozstrzygnięcia sporu w kwestii przyłączenia FW S., K. i W. do sieci powoda.

Tymczasem, jak wynika z materiału dowodowego powód nie przedstawił żądanych dokumentów i nie udzielił stosownych informacji, mimo, że wezwania Prezesa URE w tym przedmiocie otrzymał.

Z uwagi zatem na powyższy fakt należało uznać, że powód niewątpliwie dopuścił się naruszenia art. 28 ustawy - Prawo energetyczne.

Powyższa okoliczność stanowi bezwzględną przesłankę dla wymierzenia kary pieniężnej, a więc zasadnie Prezes URE przyjął, że był zobowiązany do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy – Prawo energetyczne. Stosownie bowiem do treści art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy - Prawo energetyczne karze pieniężnej podlega ten, kto odmawia udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 ustawy albo świadomie lub w wyniku niedbalstwa wprowadza w błąd Prezesa URE w zakresie przedstawianych na jego żądanie informacji, o których mowa w art. 28

W ocenie Sądu przepisy te dają Prezesowi URE umocowanie do wymierzenia i ustalenia wysokości kary, której podlega każdy podmiot, który dopuści się naruszeń przepisu art. 28 tejże ustawy, w tym tak jak powód nie przedstawi żądanych przez Prezesa URE informacji, a nie jak twierdzi powód tylko taki podmiot, który wyraźnie oświadczy, że odmawia udzielenia informacji. W przeciwnym razie powołany przepis pozostałby przepisem martwym. Wystarczyłoby bowiem, żeby dany podmiot zachowując się biernie nie podjął działania tj. nie odmówił udzielenia informacji, a jedynie zaniechał jej udzielenia, co powodowałoby - idąc tokiem rozumowania powoda, - iż nie ponosiłby on odpowiedzialności. Natomiast skutek w postaci braku informacji ze strony Przedsiębiorcy byłby taki sam. Tymczasem celem zapisów art. 28 i 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy Prawo energetyczne jest zapewnienie Prezesowi URE wiadomości niezbędnych do realizacji jego zadań ustawowych. Cel ten implikuje, a wręcz wymusza objęcie sankcją karnoadministracyjną wszelkich przedsiębiorstw energetycznych, które w jakikolwiek sposób nie udzielają informacji Prezesowi URE w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.

Tym samym zdaniem Sądu nie doszło do naruszenia przez Prezesa URE art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a ustawy Prawo energetyczne.

Również wysokość nałożonej na powoda kary pieniężnej za dopuszczenie się przez Przedsiębiorcę powyżej wskazanego deliktu została prawidłowo ustalona przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Stosownie do treści art. 56 ust. 6 ustawy - Prawo energetyczne 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 Prawa energetycznego, 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, iż niedopełnienie obowiązku udzielenia informacji powoduje, że Prezes URE nie ma aktualnej wiedzy na temat działalności koncesjonowanej Przedsiębiorcy, w niniejszym wypadku wiedzy dotyczącej ekonomicznych warunków przyłączenia, co przekłada się na możliwość natychmiastowej reakcji na ewentualne wszelkie uchybienia, służącej zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego.

W tej sytuacji niemożliwym było uznanie, że stopień szkodliwości czynu jest znikomy, co stanowi przesłankę odstąpienia 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. Wbrew tezę powoda nie zostały spełnione także pozostałe przesłanki wymienione w tym przepisie. Powoływana bowiem przez powoda możliwość samodzielnego ustalenia przez Prezesa URE kosztów przyłączenia w oparciu o dostarczone przez przedsiębiorcę dane nie stanowi o zaprzestaniu naruszania prawa lub zrealizowaniu obowiązku przez samego Przedsiębiorcę. Sąd zważył, iż podnoszona przez powoda powyższa okoliczność nie zmienia też ustalenia co do zaistnienia wskazanego wyżej deliktu w ogóle.

Odnosząc się do stopnia zawinienia powoda, Sąd zwrócił uwagę, że Przedsiębiorca działał świadomie, gdyż w sposób uporczywy udzielał niepełnych wyjaśnień na wielokrotnie ponawiane, konkretnie i jasno sformułowane wezwania pozwanego. Przy czym twierdzenia powoda co do nieczytelnego sposobu konstruowania pism przez (...) należy uznać za gołosłowne, zwłaszcza, iż przedsiębiorca jest podmiotem profesjonalnie działającym na rynku.

Wobec tego karę pieniężną w wysokości 300 000 zł, co stanowi zaledwie (...) % przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez przedsiębiorcę w 2011 roku, Sąd uznał za ustaloną na bardzo niskim poziomie. 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. Ocena ta nie świadczy jednak o znikomości stopnia szkodliwości czynu dokonanego przez powoda.

Ponadto, według Sądu, wymierzona powodowi kara pieniężna ustalona została z uwzględnieniem przepisu art. 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne i pozostaje we właściwej proporcji do jego przychodu.

Wysokość tej kary pozwala na jej uiszczenie bez uszczerbku dla przedsiębiorstwa, gdyż nie stanowi obciążenia finansowego dla dalszego wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, tym bardziej, że powód osiągnął w 2011 roku przychody z działalności objętej koncesją w wysokości (...) zł.

Kara pieniężna, o której wyżej mowa, ma pełnić 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 administracyjnym okoliczności dotyczące stopnia zawinienia i społecznej szkodliwości czynu powoda, jego dotychczasowego zachowania i możliwości finansowych w pełni uzasadniają nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości określonej przez Prezesa URE.

Odnosząc się do zarzutów odwołania dotyczących naruszenia przez Prezesa URE przepisów postępowania administracyjnego Sąd stwierdził, że zgodnie z obowiązującymi przepisami, w trakcie postępowania administracyjnego na organie administracji ciąży obowiązek określony w art. 7, 9 i 77 kpa. Wobec tego powód nie może stawiać Prezesowi URE zarzutu, że w prowadzonym postępowaniu administracyjnym, wykonując ciężące na nim obowiązki, dążył do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy i ustalenia prawdy obiektywnej. Należy dodać, że jeżeli zdaniem (...) kierowane do niego wezwania były niejasne, niezrozumiałe lub zbędne, przedsiębiorca, który jest niewątpliwie profesjonalistą, mógł na podstawie stosownych przepisów kpa wystąpić do organu administracji z wnioskiem o wyjaśnienie lub przedstawienie wykładni wezwania do podania danych lub informacji. Z akt administracyjnych nie wynika aby powód kiedykolwiek wystąpił do Prezesa URE z wnioskiem o wyjaśnienie wątpliwości związanych z otrzymanym wezwaniem.

Ponadto z uwagi na specyfikę postępowania sądowego, prowadzonego przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na skutek odwołania od decyzji administracyjnej zarzuty naruszenia przepisów postępowania administracyjnego nie zasługują w tym postępowaniu na uwzględnienie.

Zgodnie bowiem z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem (vide Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r. sygn. akt III CRN 120/91 OSNC 1992 r. Nr 5, poz. 87; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 roku sygn. akt I CKN 265/98 OSP 2000 Nr 5 poz. 68; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999r. sygn.

akt 351/99 OSNC 2000 Nr 3 poz. 47; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r. sygn. akt I CKN 1036/98 LEX Nr 527/08; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05 OSNP 2006/19-20/312) Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradiktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, w tym wypadku Urzędu Regulacji Energetyki, według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo - administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowo - administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy.

Sąd uznał, że gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych to nie mogą one być przedmiotem postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do jego uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie zgodnie z art. 479⁵³ § 1 kpc jako bezzasadne.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 98 kpc stosownie do wyniku sporu.

SSO Witold Rękosiewicz