

Sygn. akt *XVII AmE 60/16*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 czerwca 2018 r.

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

Przewodniczący –	<i>SSO Andrzej Turliński</i>
Protokolant –	sekretarz sądowy Iwona Hutnik

po rozpoznaniu 8 czerwca 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) *Sp. z o.o. we W.*

przeciwko *Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

#### **o cofnięcie koncesji**

na skutek odwołania (...) *Sp. z o.o. we W.* od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 3 marca 2016 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od (...) *Sp. z o.o. we W.* na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 1440 zł (jeden tysiąc czterysta czterdzieści złotych) z tytułu zwrotu kosztów postępowania.

SSO Andrzej Turliński

Sygn. akt *XVII AmE 60/16*

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 3 marca 2016 r. znak: (...) wydaną na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.), w związku z art. 58 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.) oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23) w związku z art. 30 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE) postanowił cofnąć koncesję na obrót paliwami ciekłymi udzieloną decyzją Prezesa URE z dnia 6 marca 2014 r. Nr (...), zmienioną decyzją z dnia 10 kwietnia 2014 r. Nr (...), Przedsiębiorcy (...) *Sp. z o.o. z siedzibą we W.*, ze względu na rażące naruszenie warunków określonych w koncesji na obrót paliwami ciekłymi, w szczególności warunków określonych w:

1. Przedmiocie i zakresie koncesji,

2. Punkcie 2.1.1. koncesji poprzez niewnoszenie w wyznaczonym terminie, zgodnie art. 34 ustawy – Prawo energetyczne, corocznych opłat do budżetu państwa, poprzez naruszenie art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne oraz poprzez

3. uczestniczenie w obrocie paliwami ciekłymi importowanymi z zagranicy z naruszeniem przepisów prawa,

- punkcie 2.2. koncesji tj. w szczególnych warunkach wykonywania działalności objętej koncesją ze względu na właściwą obsługę odbiorców poprzez

4. nieposiadanie dokumentów potwierdzających spełnianie wymogów określonych przepisami prawa przez środki transportu, którymi dokonywany był przewóz paliw oraz poprzez

5. nieposiadanie ważnych dokumentów określających parametry fizyko – chemiczne danej partii paliwa będącego przedmiotem obrotu, wydanych każdorazowo przez bezpośredniego sprzedawcę tego paliwa,

6. punkcie 2.4.1. koncesji poprzez niepoinformowanie o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją.

(...) Sp. z o.o. we W. (powód) odwołał się od tej decyzji zaskarżając ją w całości stawiając Prezesowi URE następujące zarzuty:

1. naruszenie przepisów postępowania, a to art. 7, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a., skutkujące błędnym ustaleniem przez Organ stanu faktycznego, które polegało na przyjęciu, iż:

a) strona dopuściła się naruszenia przedmiotu i zakresu koncesji, gdyż sprzedaż paliw wykonywała bez wykorzystania autocysterny M. (...) nr rej. (...) i naruszenie to miało charakter rażący, podczas gdy strona transport paliw sprzedawanych przez stronę organizowany był przez jej nabywców bądź dostawców, a poza tym strona – już w czerwcu 2014 r. – informowała organ o nieposiadaniu przez nią ww. środka transportowego, przedkładając wszystkie zadane przez organ dokumenty potwierdzające ten fakt,

b) strona dopuściła się naruszenia warunku określonego w pkt 2.2.1.. gdyż nie wносиła corocznych opłat koncesyjnych od budżetu państwa i uchybienie to miało charakter rażący, podczas gdy strona wszystkie wymagane opłaty koncesyjne, o których wyżej mowa wniosła jedynie z przekroczeniem terminu i dokonał tego niezwłocznie na pierwsze wezwanie organu,

c) strona dopuściła się naruszenia warunku określonego w punkcie 2.2.5. koncesji, gdyż nie posiadała ważnych dokumentów określających parametry fizyko – chemiczne danej partii paliwa oraz nie składała oświadczeń o jakości paliwa swoim odbiorcom i naruszenia te miały charakter rażący, podczas gdy strona takie dokumenty otrzymywała od podmiotu, od którego nabywała paliwa i dokumenty te każdorazowo przekazywała swoim nabywcom składając tym samym oświadczenie o zgodności jakości paliwa z przekazywanymi certyfikatami,

d) strona prowadziła obrót paliwami z podmiotami zagranicznymi (importowała paliwa ciekłe), podczas gdy zebrany w sprawie materiał dowodowy jednoznacznie wskazuje, iż obrót paliwami ciekłymi prowadzony przez stronę dokonywany był wyłącznie z udziałem podmiotów krajowych (strona nabywała paliwo od podmiotu krajowego i zbywała je również podmiotom krajowym),

e) strona nie dopełniła warunku koncesyjnego, o którym mowa w punkcie 2.4.1. koncesji, gdyż strona nie poinformowała w terminie organu o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją i uchybienie to miało charakter rażący, choć owe informacje (z niepodania których organ czyni zarzut), albo były powszechnie dostępne i zostały udostępnione organowi przez stronę jedynie po upływie terminu (informacja o zmianie siedziby), bądź nie dotyczyły działalności koncesjonowanej (zmiana osoby na stanowisku Prezesa Zarządu).

W oparciu o powyższe zarzuty powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz zasądzenie od pozwanego Prezesa URE kosztów postępowania.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE domagał się oddalenia odwołania i zasądzenia kosztów postępowania podtrzymując w całej rozciągłości stanowisko wyrażone w wydanej decyzji.

Rozpoznając sprawę Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje.

Decyzją z dnia 6 marca 2014 r. zmienioną decyzją z dnia 10 kwietnia 2014 r. pozwany udzielił powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 11 marca 2013 r. do dnia 11 marca 2023 r. (K 2 – 4 akt adm.), w której znalazły się następujące postanowienia istotne dla rozstrzygnięcia sprawy:

1. Przedmiot działalności objętej koncesją stanowi działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi – olejami napędowymi przy wykorzystaniu autocysterny M. (...)

2.1.1. Koncesjonariusz jest obowiązany do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz do wykonywania działalności objętej niniejszą koncesją na zasadach określonych w ustawie – Prawo energetyczne oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych.

2.2. Szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją ze względu na właściwą obsługę odbiorców

2.2.1. Koncesjonariusz jest obowiązany do utrzymywania stanu technicznego oraz wyposażenia obiektów, instalacji i urządzeń zapewniających wysoką efektywność i najlepszą jakość wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją, z uwzględnieniem racjonalnego poziomu kosztów, przy zachowaniu obowiązujących przepisów określających wymogi techniczne, w tym metrologiczne, jakościowe i ochrony środowiska oraz do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, w tym w szczególności w zakresie bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

2.2.2. Koncesjonariusz jest obowiązany do zapewnienia, aby czynności w zakresie samodzielnej eksploatacji instalacji i urządzeń wykonywały wyłącznie osoby legitymujące się posiadaniem wymaganych w tym zakresie kwalifikacji.

2.2.4. Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów.

2.2.5. Koncesjonariusz jest obowiązany do posiadania ważnego dokumentu określającego parametry fizyko – chemiczne danej partii paliwa będącego przedmiotem obrotu, wydanego każdorazowo przez bezpośredniego sprzedawcę tego paliwa, a także do wydania na jego podstawie każdemu przedsiębiorcy prowadzącemu obrót paliwami ciekłymi, a innemu odbiorcy na jego żądanie, oświadczenia we własnym imieniu o zgodności parametrów jakości dostarczonego paliwa z parametrami jakości wynikającymi z obowiązujących w tym zakresie przepisów i z zawartej z tym odbiorcą umowy. W przypadku importu lub przesunięcia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych określonych niniejszą koncesją, Koncesjonariusz jest obowiązany do przeprowadzenia kontroli jakości wprowadzanych do obrotu paliw celem sprawdzenia dotrzymania przez te paliwa parametrów jakościowych wynikających z krajowych norm jakościowych określonych w obowiązujących przepisach oraz przekazania wyników badań odbiorcy.

2.4.1. Koncesjonariusz jest obowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w tym w szczególności nazwy, siedziby, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania.

W punkcie 5 pouczenia do decyzji podano powodowi, że Prezes URE jest uprawniony do cofnięcia koncesji lub zmiany jej zakresu w przypadkach określonych w art. 42 prawa energetycznego i w art. 58 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

Z treści decyzji oraz zarzutów odwołania wynika, że bezsporne między stronami są następujące zdarzenia:

1. Powód zmienił siedzibę i nie poinformował o tym pozwanego w terminie 14 dni od tej zmiany, która miała miejsce 22 maja 2015 r. (por. też pismo powoda z 27 sierpnia 2015 r. w którym stwierdza on, że nie posiada jakiegokolwiek potwierdzenia wysłania pozwanemu informacji na ten temat - K 12 akt administracyjnych).
2. W piśmie z dnia 18 września 2015 r. (K 16 akt administracyjnych) oświadczył pozwanemu, że nie jest już właścicielem autocysterny M. (...) szczegółowo opisanej w koncesji. Pojazd ten został wyrejestrowany z ewidencji w dniu 8 stycznia 2014 r. Od tego momentu powód prowadzi działalność koncesjonowaną na zasadzie pośrednictwa handlowego, bez użycia własnego środka transportu.
3. Powód nie wniósł dwukrotnie, w terminie określonym w przepisach, opłat koncesyjnych. Opłat, które powinny być uiszczane do 31 marca 2014 r. i do 31 marca 2015 r. wniósł dopiero 17 września 2015 r.
4. W piśmie z dnia 27 sierpnia 2015 r. powód wniósł o zmianę koncesji na obrót paliwami ciekłymi przez oznaczenie nowej siedziby jako W. oraz o rozszerzenie koncesji o obrót benzynami innymi niż benzyny lotnicze, olejami opałowymi, gazem płynnym oraz skroplowanym gazem LPG. Z uwagi na to, że wniosek nie był kompletny Prezes URE wezwał powoda o jego uzupełnienie o szereg dokumentów. Ostatecznie ww. wniosek został pozostawiony bez rozpatrzenia, gdyż powód nie uzupełnił go o wymagane dokumenty, o które został wezwany.

Niekwestionowane jest również przez powoda, że pismem z dnia 1 października 2015 r. (K 66 akt administracyjnych) Prezes URE powiadomił go, że świadomie prowadzi działalność koncesjonowaną z naruszeniem koncesji.

Ponadto pozwany Prezes URE wezwał powoda do złożenia wyjaśnień w tej materii i do udokumentowania źródeł pochodzenia oferowanych paliw, nadesłania faktur potwierdzających ich transport oraz dokumentów stwierdzających odpowiednią jakość paliw.

W odpowiedzi z dnia 20 października 2015 r. (K 67 akt administracyjnych) powód wyjaśnił, że transport paliw prowadzony jest za pomocą infrastruktury dostawcy lub odbiorcy. Jednakże z przedłożonych Prezesowi URE umów (K 19 – 74 akt administracyjnych) nie wynika, że odbiorcy nie posiadali środka transportu. Także dostawcy, w tym główny dostawca (...) Sp. z o.o. we W. działają na zasadzie pośrednictwa i nie posiadają własnej infrastruktury technicznej. Z treści umów nie wynika również jaka jest organizacja i ponoszenie kosztów transportu przez kontrahentów powoda.

Pomimo wezwań Prezesa URE powód nie przedłożył jakichkolwiek świadectw jakości paliw ani też dokumentów z wykonanych na terenie Polski kontroli jakości paliw, którymi dokonywał obrotu. Przedłożył jedynie obcojęzyczne dokumenty o jakości paliw importowanych z zagranicy, jednak także co do tych paliw nie przedstawił wyników badań laboratoryjnych wykonanych w Polsce.

Tak więc powód nie dysponował dokumentami określającymi parametry fizyko – chemiczne dla danych partii paliwa, którymi handlował, wydanych przez bezpośrednich dostawców ani też nie wydawał takich dokumentów swoim odbiorcom.

Na rozprawie Sąd oddalił wniosek dowodowy pozwanego o dopuszczenie dowodu z postanowienia prokuratora K – 8 akt sądowych jako pozostający bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Z uzasadnienia tego postanowienia wynika jedynie, że powód jest podejrzany wraz z innymi podmiotami o dokonanie przestępstw związanych z nielegalnym obrotem paliwa. Dla oceny zasadności zaskarżonej decyzji istotne byłoby uzasadnienie ww. podejrzania prawomocnym wyrokiem skazującym powoda za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem działalności koncesjonowanej.

Sąd zważył, co następuje.

Odwołanie jest bezzasadne, a zaskarżona nim decyzja prawidłowa.

Obrót paliwami uregulowany w przepisach szeroko pojętego prawa energetycznego jest obrotem koncesjonowanym i sformalizowanym ze względu na ochronę interesów przedsiębiorców i konsumentów. Koncesja jest widocznym wyrazem rękojmi dla tych podmiotów co do skuteczności ochrony przez państwo takich dóbr jak życie i zdrowie, środowisko, bezpieczeństwo energetyczne czy równoważenie interesów przedsiębiorców energetycznych i odbiorców paliw.

Z kolei w ujęciu art. 50 pkt 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity z 2015 r., poz. 584 ze zm.) rękojmia jest zapewnieniem ze strony państwa, że przedsiębiorca wykonuje i będzie wykonywał prawidłowo działalność objętą koncesją. Tego rodzaju zapewnienie wiąże się ściśle z powinnością przedsiębiorcy bezwzględnie respektowania norm prawnych związanych z działalnością koncesjonowaną oraz postanowień samej koncesji.

Stan faktyczny sprawy wskazuje jednoznacznie, że powód nie sprostał temu zadaniu.

W dniu 8 stycznia 2014 r. powód wyrejestrował autocysternę, za pomocą której dokonywał transportu paliwa i z tą chwilą bez przeprowadzenia zmiany koncesji zmienił zakres prowadzonej działalności na tzw. „czyste pośrednictwo w obrocie” – bez użycia transportu. W ten sposób naruszył postanowienie 1 wydanej mu koncesji i stan ten mimo upomnień ze strony Prezesa URE trwał do chwili wydania zaskarżonej decyzji, a więc co najmniej dwa lata, przez co uchybienie to słusznie zostało uznane za rażące.

Niezgodnie z wymogiem postanowienia 2.2.5 koncesji powód nie wylegitymował się w trakcie postępowania dokumentami określającymi parametry fizyko – chemiczne poszczególnych partii paliwa, którym dokonywał obrotu. Dokumenty takie powinny być wytworzone przez jego bezpośredniego dostawcę, a więc przede wszystkim przez Spółkę z o.o. (...), a także przez samego powoda, który w odniesieniu do swoich odbiorców występował jako bezpośredni dostawca.

Chociaż powód nie był importerem to uczestniczył na terenie kraju w obrocie paliwem z importu co jest oczywiście dozwolone. Jednakże również i w tego rodzaju obrocie nie dochował wymogu sprawdzenia parametrów fizyko – chemicznych z krajowymi normami jakości, gdyż nie przedłożył Prezesowi URE badań laboratoryjnych próbek paliwa z importu przeprowadzonych na terenie Polski.

Tego rodzaju zaniechanie naruszało również postanowienia 2.2.5 koncesji, a ponadto przepis art. 7 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz.U.2006, nr. 169, poz. 1200), który bezwzględnie zakazuje transportowania na terenie Polski paliw nie spełniających wymagań jakościowych. Za tego rodzaju paliwa należy uznać te, które nie mają odpowiednich krajowych badań jakości i w konsekwencji nie posiadają obligatoryjnego, wydanego we własnym imieniu przez dostawcę bezpośrednio odbiorcy oświadczenia o zgodności jakości sprzedawanego paliwa z określonymi we właściwych przepisach normami. Wbrew twierdzeniu powoda dokumenty osób trzecich nie mogą zastąpić dokumentacji, którą miał obowiązek wytworzyć powód co wiązało się z koniecznością z przeprowadzenia badań fizyko – chemicznych każdej sprzedanej partii paliwa. Jest dla Sądu oczywistym, że funkcji wskazanych wyżej dokumentów nie może zastąpić wskazane w odwołaniu (K – 24) dorozumiane oświadczenie woli, tj. zachowanie, które ujawnia wolę składającego w sposób dostateczny.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na niezakwestionowaną przez powoda okoliczność ujawnioną przez pozwanego, że kontrahenci powoda częstokroć nie mieli koncesji na obrót paliwami. Koncesje te i ich ważność powinny być sprawdzane przez powoda działającego z należytą starannością w ramach ściśle reglementowanej działalności.

Niezależnie od ewidentnych, długotrwałych, rażących naruszeń koncesji powód dwukrotnie nie wniósł opłaty koncesyjnej w terminie określonym w przepisach, a więc wymagalnej bez wezwania organu do jej uiszczenia.

Analizowane uchybienia miały charakter uporczywego ignorowania obowiązków wynikających z koncesji i przepisów prawa.

Na tym tle jako przekroczenie nieco mniejszej rangi jawi się naruszenie warunku 2.4.1 koncesji w wyniku niezawiadomienia Prezesa URE o zmianie siedziby pozwanego, który to obowiązek w treści powołanego warunku uznany został za istotny. Gdyby zarzuty wobec koncesjonariusza ograniczały się tylko do tej kwestii właściwą sankcją byłoby niewątpliwie wymierzenie powodowi kary pieniężnej. Jednakże stwierdzona duża liczba naruszeń koncesji i przepisów, ich waga i rażące niedbalstwo, jeśli nie lekkomyślność w wykonywaniu działalności koncesjonowanej, dają podstawy do przyjęcia, że jedyną skuteczną sankcją wobec powoda jest pozbawienie go koncesji, gdyż nie daje on rękopmi prawidłowego wykonywania w jej ramach działalności gospodarczej.

Niezależnie od tego podkreślić trzeba, że powód wyzbywając się jedynej autocysterny sam utracił możliwości techniczne gwarantujące prawidłowe wykonywanie działalności polegającej zgodnie z postanowieniem nr 1 koncesji na obrocie paliwami ciekłymi – olejami napędowymi przy wykorzystaniu autocysterny.

W świetle powyższego należało uznać, że Prezes URE wykazał w sprawie okoliczności skutkujące odebraniem koncesji, natomiast powód nie przeprowadził przeciwdowodu, który przekonałby Sąd, że okoliczności te nie miały miejsca.

Pozwany wydając zaskarżoną decyzję nie naruszył przepisów postępowania administracyjnego ani wskazanych w odwołaniu przepisów prawa materialnego. Argumenty odwołania okazały się nieskuteczne i stanowiły nieuzasadnioną merytorycznie polemikę z faktami prawidłowo ustalonymi przez pozwanego, w przeważającej większości nie kwestionowanymi przez powoda.

W tym stanie rzeczy odwołanie podlegało oddaleniu na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c.

Sąd nie uwzględnił wniosku pozwanego złożonego na rozprawie (K – 107) o umorzenie postępowania z uwagi na niezłożenie przez powoda w wymaganym terminie wniosku o zmianę koncesji co skutkowało jej wygaśnięciem. Sąd uznał bowiem, że w sprawie niezbędne jest merytoryczne orzeczenie o prawach i obowiązkach stron w drodze wydania wyroku, po to aby nie zamykać powodowi drogi do ewentualnej realizacji roszczeń związanych z cofnięciem koncesji.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 98, 99, 108 § 1 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. poz. 1804).