

Sygn. akt *XVII AmE 80/21*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 kwietnia 2022 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Małgorzata Perdion-Kalicka
Protokolant –	St. sekr. sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu 28 kwietnia 2022 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) *sp. z o.o. w W.*

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 8 stycznia 2021 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od (...) *sp. z o.o. w W.* na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

Sygn. akt XVII AmE 80/21

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) decyzją z dnia 8 stycznia 2021 r. nr (...), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2020 r., poz. 833, ze zm.), w zw. z art. 104 i 105 par. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.) i art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, orzekł, że:

1. Przedsiębiorca (...) Sp. z o. o. z siedzibą w miejscowości W. (powód, Przedsiębiorca, Koncesjonariusz) naruszył pkt 1 oraz warunek 2.4.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 27 października 2015 r. nr (...), w ten sposób, że w wymaganym terminie nie poinformował Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności koncesjonowanej, tj. o zakupie środków transportu do przewozu paliw:

a) w dniu 25 kwietnia 2018 r. naczepy-cysterny (...) o numerze rejestracyjnym (...) (pierwsza dostawa paliwa dnia 28 czerwca 2018 r.),

b) w dniu 25 czerwca 2018 r. naczepy-cysterny (...) o numerze rejestracyjnym (...) (pierwsza dostawa paliwa dnia 27 czerwca 2018 r.),

c) w dniu 27 grudnia 2018 r. przyczepy-cysterny (...) o numerze rejestracyjnym (...) (pierwsza dostawa paliwa dnia 31 grudnia 2018 r.),

d) w dniu 27 grudnia 2018 r. cysterny V. o numerze rejestracyjnym (...) (pierwsza dostawa paliwa dnia 31 grudnia 2018 r.),

i przy ich wykorzystaniu wprowadził do obrotu paliwa ciekłe niezgodnie z przedmiotem i zakresem działalności określonym w koncesji.

2. Za działania opisane w pkt. 1 lit. a wymierzył Koncesjonariuszowi karę pieniężną w wysokości 12.500 zł (dwanaście tysięcy pięćset złotych).

3. Za działania opisane w pkt. 1 lit. b wymierzył Koncesjonariuszowi karę pieniężną w wysokości 12.500 zł (dwanaście tysięcy pięćset złotych).

4. Za działania opisane w pkt. 1 lit. c wymierzył Koncesjonariuszowi karę pieniężną w wysokości 6.500 zł (sześć tysięcy pięćset złotych).

5. Za działania opisane w pkt. 1 lit. d wymierzył Koncesjonariuszowi karę pieniężną w wysokości 6.500 zł (sześć tysięcy pięćset złotych).

6. Umorzono postępowanie w części dotyczącej zakupu:

a) w dniu 5 kwietnia 2017 r. ciągnika siodłowego M. o numerze rejestracyjnym (...),

b) w dniu 13 kwietnia 2018 r. ciągnika siodłowego M. o numerze rejestracyjnym (...),

c) w dniu 13 kwietnia 2018 r. ciągnika siodłowego M. o numerze rejestracyjnym (...).

(...) Sp. z o. o. w odwołaniu od powyższej decyzji zaskarżył ją w zakresie pkt. 1-5 oraz zarzucił jej:

1. naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i wymierzenie przez Prezesa URE kary pieniężnej z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 27 października 2015 r., podczas gdy naruszony – zdaniem Prezesa URE – warunek 2.4.1. koncesji, przewidujący obowiązek zawiadomienia o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności, powód w rzeczywistości zrealizował dokonując zgłoszenia nowych środków transportu paliw ciekłych;

2. naruszenie art. 56 ust. 6a Pe, poprzez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie, iż powód zrealizował wynikający z koncesji obowiązek zawiadomienia Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywania działalności, a następnie wystąpił o zmianę koncesji w tym zakresie, a także, iż stopień szkodliwości czynu był znikomy, zwłaszcza mając na uwadze fakt, że powód uiszczył coroczną opłatę koncesyjną w wysokości uwzględniającej także przychód z działalności przy wykorzystaniu środków transportu;

zaś w razie nieuwzględnienia zarzutu pkt. 2 powyżej, powód zarzucił

3. naruszenie art. 56 ust. 6 Pe, poprzez jego niezastosowanie i dokonanie dowolnej oceny stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia oraz dotychczasowego zachowania powoda i jego możliwości finansowych, a tym samym wymierzenie nadmiernie wygórowanej kary pieniężnej.

W oparciu o powyższe zarzuty powód wniósł o:

1. zmianę decyzji w części, co do pkt. 1-5 i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 6a Pe lub obniżenie wymierzonej decyzją kary do najniższej możliwej wysokości przy zastosowaniu kryteriów z art. 56 ust. 6 Pe;

ewentualnie o

2. uchylenie decyzji w części, co do pkt. 1-5;

3. zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

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

(...) Sp. z o. o. otrzymał koncesję na obrót paliwami ciekłymi udzieloną decyzją Prezesa URE z dnia 27 października 2015 r., nr (...), na okres od dnia 31 października 2015 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. (decyzja Prezesa URE z dnia 27 października 2017 r., k. 40-42 akt adm.)

Punkt 1 tej koncesji precyzował, że przedmiotem działalności objętej koncesją jest działalność gospodarcza w zakresie obrotu benzynami innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi oraz olejami opałowymi na zasadzie pośrednictwa handlowego bez wykorzystania eksploatowanej przez koncesjonariusza infrastruktury technicznej.

W koncesji zawarty był warunek 2.4.1. w myśl którego na koncesjonariuszu ciążył obowiązek zawiadomienie Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją (w tym w szczególności nazwy, siedziby, adresu, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania.

Pismem z dnia 12 stycznia 2017 r. koncesjonariusz wystąpił do Prezesa URE z wnioskiem o zmianę koncesji. Decyzją z dnia 26 czerwca 2019 r. Prezes URE zmienił koncesję dostosowując jej przedmiot i zakres do nowej definicji paliw ciekłych. (decyzja Prezesa URE z dnia 26 czerwca 2019 r., k. 36-39 akt adm.)

Powód wykorzystywał do prowadzenia koncesjonowanej działalności następujące naczepy-cysterny:

– nabytą 25 kwietnia 2018 r. naczepę-cysternę (...) o numerze rejestracyjnym (...), przy czym pierwsza dostawa paliwa przy jej użyciu nastąpiła 28 czerwca 2018 r.),

– nabytą 25 czerwca 2018 r. naczepę-cysternę (...) o numerze rejestracyjnym (...), przy czym pierwsza dostawa paliwa przy jej użyciu nastąpiła 27 czerwca 2018 r.),

– nabytą 27 grudnia 2018 r. przyczepę-cysternę (...) o numerze rejestracyjnym (...), przy czym pierwsza dostawa paliwa przy jej użyciu nastąpiła 31 grudnia 2018 r.),

– nabytą 27 grudnia 2018 r. cysternę V. o numerze rejestracyjnym (...), przy czym pierwsza dostawa paliwa przy jej użyciu nastąpiła 31 grudnia 2018 r.,

Pismem z dnia 4 lipca 2017 r. koncesjonariusz, na podstawie art. 43e ust. 1 p.e. przesłał Prezesowi URE informację o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych wykorzystywanej do prowadzenia działalności tj cysternach wykorzystywanych do przewozu paliw. Informacja ta została zaktualizowana pismami z dnia 7 stycznia 2019 r. oraz 6 marca 2019 r w odniesieniu do kolejnych cystern.

Przedsiębiorca 14 czerwca 2019 r. wystąpił do Prezesa URE z wnioskiem o zmianę posiadanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, poprzez rozszerzenie przedmiotu działalności koncesjonowanej o prowadzenie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu środków transportu paliw ciekłych – cystern drogowych.

Decyzją z dnia 10 lipca 2019 r. Prezes URE pozytywnie rozpoznał powyższy wniosek, rozszerzając koncesję zgodnie z żądaniem zawartym we wniosku.

Koncesjonariusz w 2019 r. uzyskał z działalności gospodarczej przychód w wysokości (...) zł, zaś dochód wyniósł (...) zł (pismo Naczelnika (...) Urzędu Skarbowego z dnia 23 grudnia 2020 r., k. 46 akt adm.)

Opisany stan faktyczny, który był bezsporny między stronami, Sąd ustalił na podstawie wskazanych powyżej dowodów zebranych w postępowaniu administracyjnym, twierdzeń stron przedstawionych w pismach procesowych oraz faktów powszechnie znanych. Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zebranych w sprawie dokumentom, które nie były przez strony kwestionowane i nie budziły wątpliwości Sądu.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zaskarżona decyzja odpowiada prawu, a podniesione przez powoda w odwołaniu zarzuty nie mogą skutkować odstąpieniem od wymierzenia kary lub zmniejszeniem jej wysokości, ani tym bardziej uchYLENIEM decyzji.

Zgodnie z brzmieniem art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Należy przy tym zaznaczyć, że naruszenie któregokolwiek z obowiązków mających swe źródło w koncesji jest wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisów art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. i wymierzenia na tej podstawie kary pieniężnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

W ocenie Sądu, ww. przepis wskazuje na obligatoryjny charakter kary za naruszenie określonych w koncesji warunków wykonywania działalności gospodarczej, pod jakimi koncesja została wydana, przewidując bezwzględny obowiązek ukarania danego przedsiębiorcy, w razie stwierdzenia okoliczności podlegających karze. Przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi samodzielną podstawę do wymierzenia kary przedsiębiorcy za niedochowanie obowiązków wynikających z udzielonej koncesji i nie wymaga wykazania zawnionego działania lub zaniechania przedsiębiorcy.

Zgodnie z warunkiem 2.4.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, powód był obowiązany zawiadomić Prezesa URE o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej koncesją (w tym w szczególności nazwy, siedziby, adresu, numeru w rejestrze przedsiębiorców, numeru identyfikacji podatkowej, rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności) nie później niż 14 dni od dnia ich powstania.

Tymczasem powód dokonał zasadniczej zmiany w sposobie wykonywania działalności koncesjonowanej i nie zawiadomił o tym organu, ale także nie wystąpił o zmianę koncesji. Mianowicie powód pomimo tego, że posiadał koncesję na prowadzenia działalności w zakresie obrotu paliwem na zasadzie pośrednictwa handlowego bez wykorzystania eksploatowanej przez koncesjonariusza infrastruktury technicznej, prowadził działalność przy wykorzystaniu środków transportu paliw ciekłych – cystern drogowych. Oczywiście jest więc, że powód wykonywał działalność w innym zakresie niż określony w koncesji, bez zawiadomienia o tym organu regulacyjnego i bez zmiany koncesji. Powód naruszył więc powołany warunek koncesji.

Przy czym podkreślenia wymaga, że w tym wypadku obowiązkiem koncesjonariusza było nie tylko zawiadomienie organu o planowanej zmianie zakresu działalności, ale i powstrzymanie się z jej wykonywaniem w nowej formule (z wykorzystaniem cystern drogowych) do czasu uzyskania koncesji uwzględniającej wykorzystanie cystern w prowadzonej działalności. Należy mieć bowiem na względzie, że to koncesja wyznacza ramy działalności koncesjonowanej jaką koncesjonariusz może prowadzić. Wszelkie więc zmiany w odniesieniu do przedmiotu lub zakresu koncesji, wszelkie działania wychodzące poza granice uprawnień przyznanych koncesjonariuszowi, muszą, przed rzeczywistym podjęciem działalności w zmienionym zakresie, być poddane takiej samej ocenie przez Prezesa URE, jak przy udzielaniu koncesji. Stąd oczywisty wniosek, że każda tego typu zmiana wymaga nie tylko

zawiadomienie organu o zmianie, co zostało zastrzeżone w pkt 2.4.1. koncesji udzielonej powodowi, ale też uzyskania koncesji w odniesieniu do zmienionego zakresu działalności.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, iż powód prowadził działalność gospodarczą przy wykorzystaniu naczepy-cysterny (...) o numerze rejestracyjnym (...), naczepy-cysterny (...) o numerze rejestracyjnym (...), przyczepy-cysterny (...) o numerze rejestracyjnym (...) i cysterny V. o numerze rejestracyjnym (...), do czego nie był upoważniony w świetle posiadanej koncesji, zgodnie z którą miał wykonywać działalność koncesjonowaną bez wykorzystania jakiejkolwiek infrastruktury. Nie zawiadomił więc Prezesa URE o zasadniczej i istotnej zmianie dotyczącej wykonywanej działalności w terminie 14 dni.

Podnoszona przez koncesjonariusza okoliczność, że dokonał zgłoszenia o nowych środkach transportu w trybie art. 43e ust. 1 p.e, nie stanowi zdaniem Sądu realizacji obowiązku wynikającego z warunku 2.4.1. koncesji.

Przepis art. 43e ust 1 p.e. stanowi, że przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność polegającą na wytwarzaniu paliw ciekłych, magazynowaniu lub przeładunku paliw ciekłych, przesyłaniu lub dystrybucji paliw ciekłych, obrocie paliwami ciekłymi, w tym obrocie nimi z zagranicą, a także podmiot przywozący, przekazują do Prezesa URE informacje o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych wykorzystywanej do prowadzonej działalności w terminie 7 dni od dnia rozpoczęcia eksploatacji infrastruktury lub trwałego zaprzestania eksploatacji tej infrastruktury.

Obowiązek ustawowy wynikający z art. 43e ust 1 p.e. nie jest tożsamy z tym wynikającym z koncesji. Warunek 2.4.1. nie dotyczy bowiem tylko informacji o rodzaju i lokalizacji infrastruktury wykorzystywanej do prowadzenia działalności, ale ma walor ogólny, gdyż chodzi o wszystkie istotne okoliczności dotyczące koncesjonowanej działalności. W sprawie niniejszej ta zmiana dotyczyła zmiany zasadniczej formuły wykonywanej działalności – z działalności bez wykorzystania infrastruktury powód przestawiał się na działalność wykorzystującą infrastrukturę. Fakt, że zmiana ta wiązała się akurat z infrastrukturą, podobnie jak zakres regulacji art. 43e p.e., nie oznacza, że powód realizując obowiązek z art. 43e p.e. zrealizował także wymóg poinformowania organu o zasadniczej zmianie dotyczącej zakresu wykonywania działalności koncesjonowanej. Istotne z pkt widzenia sprawy niniejszej jest także to, że zgłoszenia dokonane przez powoda w trybie art. 43e p.e. zostały dokonane po upływie 14 dniowego terminu, wymaganego warunkiem 2.4.1.

I tak w odniesieniu do naczepy (...) powód dokonał zgłoszenia 7 stycznia 2019r, a zaczął ją eksploatować 28 czerwca 2018r. w odniesieniu do cysterny (...) powód dokonał zgłoszenia 7 stycznia 2019r, a zaczął ją eksploatować 27 czerwca 2018r. W odniesieniu do naczepy (...) powód dokonał zgłoszenia 9 marca 2019r, a zaczął ją eksploatować 31 grudnia 2018r. W odniesieniu do naczepy (...) powód dokonał zgłoszenia 9 marca 2019r, a zaczął ją eksploatować 31 grudnia 2018r.

Nie można w świetle powyższego uznać, że powód dokonując zgłoszeń w trybie art. 43e p.e. zrealizował warunek 2.4.1. koncesji, skoro nie dokonał zawiadomień w terminie 14 dni od zaistnienia zmiany (tu od rozpoczęcia eksploatacji każdej z cystern).

Nawet więc przy przyjęciu, że informacje złożone w tym trybie stanowią wypełnienie ciążącego na powodzie obowiązku, to zostały one przedstawione po upływie wyznaczonego terminu, co świadczy o naruszeniu warunku 2.4.4.1. koncesji.

Na marginesie należy także dodać, że w strukturach Urzędu Regulacji Energetyki kwestiami wykorzystywanej infrastruktury i koncesjonowania działalności zajmują się inne jednostki organizacyjne. Zatem informacje dotyczące samej tylko infrastruktury przekazywane w trybie art. 43e p.e. nie muszą automatycznie trafiać do tej jednostki, która zajmuje się koncesjami.

Stan zgodności wykonywanej działalności z zakresem koncesji powód osiągnął dopiero na skutek wydania przez organ 10 lipca 2019 r. decyzji o zmianie koncesji w zakresie rozszerzenia przedmiotu działalności koncesjonowanej

o wykorzystanie środków transportu pali ciekłych – cystern drogowych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wydanie koncesji lub jej zmiana poprzedzona jest analizą dokonywaną przez organ regulacyjny, czy przedsiębiorca spełnia warunki określone prawem, aby prowadzić działalność koncesjonowaną w danym zakresie. Dopiero pozytywna ocena tych warunków pozwala na wydanie władczego rozstrzygnięcia w postaci udzielenia koncesji, której posiadanie jest niezbędne do podjęcia działalności koncesjonowanej. Organ wydaje więc koncesję pod warunkiem zapewnienia gwarancji prowadzenia jej w kształcie określonym w koncesji. Stąd też każde rozszerzenie bądź ograniczenie wykonywanej działalności koncesjonowanej musi zostać poddane takiej samej ocenie i dlatego wymaga zawiadomienia Prezesa URE, co zostało także zastrzeżone w pkt 2.4.1. koncesji udzielonej powodowi.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że powód nie dokonując zawiadomienia Prezesa URE w terminie 14 dni o istotnej zmianie dotyczącej zakresu prowadzonej działalności koncesjonowanej naruszył warunek 2.4.1. koncesji.

Zachodziły więc podstawy do nałożenia na powoda kary pieniężnej, o jakiej mowa w art. 56 ust 1 pkt 12 p.e.

Zdaniem Sądu Prezes URE prawidłowo rozważył wszystkie przesłanki rzutujące na wymiar kary tj. stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasowe zachowanie powoda oraz jego możliwości finansowe, o których stanowi art. 56 ust. 6 p.e. Ponadto kara w niniejszej sprawie została wymierzona w ustawowych granicach, tj. nie przekroczyła kary maksymalnej, która może stanowić 15% przychodu przedsiębiorcy.

Zdaniem Sądu orzeczone kary pieniężne w wysokości po 12.500 zł za dłuższy okres eksploatacji infrastruktury bez zgłoszenia (cysterny z pkt 1.a i 1.b decyzji) i po 6.500 zł za krótszy czas eksploatacji (cysterny z pkt 1.c i 1.d decyzji), co stanowi odpowiednio (...) i (...) przychodu osiągniętego w roku 2019, są adekwatne do stopnia szkodliwości czynu i nie są wygórowane. Wymierzone kary nie stanowią zagrożenia dla płynności finansowej przedsiębiorcy, zwłaszcza w świetle informacji, że powód osiągnął w 2019r niemal (...) dochodu. Kary więc w tej wysokości nie są dla niego zbyt uciążliwe i nie wpłynęły na pogorszenie kondycji finansowej powoda. Przy czym podkreślenia wymaga, że kara musi być dla przedsiębiorcy wystarczająco odczuwalna, a więc nie może być jedynie symboliczna, gdyż tylko wówczas spełni ona swoją rolę przymuszającą do właściwego zachowania, ale także odniesie skutek wychowawczy i pozwoli zapobiec w przyszłości podobnym naruszeniom dokonywanym tak przez samego ukaranego przedsiębiorcę jak i innych przedsiębiorców działających na rynku obrotu paliwami.

Natomiast przy ocenie stopnia zawinienia powoda nie sposób abstrahować, że fakt, że powód prowadzi szczególny rodzaj działalności gospodarczej, która jest ściśle reglamentowana i jej prowadzenia obwarowane jest różnymi warunkami oraz szczególnymi obowiązkami. Już sam fakt, że prowadzenie jej jest możliwe w oparciu o szczególne zezwolenie, jakim jest koncesja, wskazuje, że nie jest to działalność przeznaczona dla każdego, a tylko dla podmiotów spełniających określone ustawowe kryteria. Oznacza, to że jest to działalność szczególna z pkt widzenia interesów Państwa Polskiego. Jakkolwiek więc każda działalność gospodarcza powinna być prowadzona ze szczególną starannością, to działalność koncesjonowana tym bardziej. Powód naruszając więc podstawowy warunek tej działalności, zawarty w koncesji wykazał się lekceważącym stosunkiem do obowiązków związanych z wykonywaniem tak szczególnej, bo koncesjonowanej, działalności gospodarczej. Zatem nawet jeśli powód nie celowo, ale w wyniku niedbalstwa nie dopełnił obowiązku, to stopień takiego zawinienia jest znaczny.

Natomiast prowadzenie działalności w szerszym zakresie niż określony w koncesji miało dużą szkodliwość, gdyż od wskazanego przez przedsiębiorcę sposobu i zakresu prowadzenia działalności zależą działania podejmowane przez regulatora rynku. W zależności od zakresu prowadzonej działalności, Prezes URE może różnie intensyfikować kontrolę danego przedsiębiorcy. Brak wiedzy organu, że działalność jest wykonywana przy wykorzystaniu infrastruktury uniemożliwiało Prezesowi URE sprawdzanie tej infrastruktury i zakresu jej wykorzystania. W tym stanie rzeczy wymierzone powodowi kary były uzasadnione tak co do zasady jak i co do wysokości.

Za nieuzasadniony Sąd uznał także zarzut powoda dotyczący nieodstąpienia przez organ od nałożenia kary, gdyż nie zostały kumulatywnie spełnione przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary, o jakich mowa w art. 56 ust 6a p.e.

Zgodnie z art. 56 ust 6a p.e. Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Ustawa prawo energetyczne nie sprecyzowała w jaki sposób należy oceniać stopień szkodliwości czynu, jednak uczyniło to orzecznictwo sądowe. I tak Sąd Najwyższy w wyroku z 15 października 2014 r., w sprawie III SK 47/13 uznał, że przy ocenie szkodliwości zasadne jest odwołanie się do sposobu weryfikacji tego stopnia wypracowanego w prawie karnym, skoro prawodawca posłużył się w art. 56 ust. 6a prawa energetycznego instytucją prawa karnego, z uwagi na represyjny charakter kar pieniężnych przewidzianych w art. 56 prawa energetycznego.

Konieczne jest więc odwołanie się do art. 115 § 2 kodeksu karnego, który zawiera zamknięty katalog kryteriów oceny stopnia szkodliwości społecznej czynu i który nakazuje przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu brać pod uwagę:

- 1) rodzaj i charakter naruszonego dobra,
- 2) rozmiary wyrządzonej szkody,
- 3) sposób i okoliczności popełnienia czynu,
- 4) wagę naruszonych obowiązków,
- 5) postać zamiaru,
- 6) motywację sprawcy,
- 7) rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanym wyżej orzeczeniu „o stopniu społecznej szkodliwości mają decydować wyłącznie okoliczności związane z czynem (por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2011 r., IV KK 382/10), przy czym podstawowe znaczenie dla określenia stopnia szkodliwości czynu mają rodzaj i charakter naruszonego dobra chronionego prawem, rozmiar wyrządzonej i grożącej szkody oraz zamiar i motywacja sprawcy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2011 r., IV KK 382/10). [...] Nie uwzględnia się więc okoliczności, które pojawiły się po popełnieniu czynu, ponieważ nie mieszczą się one w regulacji art. 115 § 2 KK.”

W analizowanym przypadku naruszonym dobrem jest możliwość realizowania przez Prezesa URE zadań nałożonych przez ustawodawcę. Prezes URE prowadzi rejestr przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję i jej zakres. Obowiązek prowadzenia ww. rejestru ma na celu zwiększenie przejrzystości prowadzenia działalności w sektorach energetycznych i przyczynia się do zwiększenia pewności obrotu. W rejestrze Prezes URE wskazuje dodatkowo informacje o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych. Brak realizacji przez przedsiębiorcę obowiązku poinformowania o rozpoczęciu eksploatacji infrastruktury i o zaprzestaniu jej eksploatacji, utrudnia lub nawet uniemożliwia Prezesowi URE prowadzenie rejestru, co skutkuje niemożnością sprawowania prawidłowego nadzoru nad koncesjonowaną działalnością przedsiębiorcy. Gdyby więc przyjąć narrację powoda o niskiej szkodliwości czynu z uwagi na kontrolowanie jego działalności w inny jeszcze sposób niż przez Prezesa URE, to należałoby uznać, że w ogóle niecelowe jest wykreowanie przez ustawodawcę obowiązku informacyjnego nałożonego na przedsiębiorców wykorzystujących cysterny w działalności koncesjonowanej, co zdaje się być zbyt daleko idącym postulatem.

Naruszenie, którego dopuścił się powód miało istotny charakter. Rozszerzenie działalności o wykorzystanie środków transportu – cystern stanowiło istotną zmianę działalności Przedsiębiorcy. Przy takim przedmiocie i zakresie działalności zachodzą np inne warunki zagrożenia dla środowiska. Brak po stronie organu wiedzy, o szerszym zakresie działalności przedsiębiorcy, wyłącza możliwość sprawowania przez organ nadzoru nad taką rozszerzoną działalnością, którego celem jest między innymi przestrzeganie norm i regulacji związanych z bezpieczeństwem i ochroną środowiska naturalnego. W konsekwencji w oczywisty sposób stanowi to zagrożenie dla tych szczególnie chronionych wartości.

Uwzględniając powyższe nie można stwierdzić, że stopień szkodliwości czynu powoda w zakresie nieudzielenia informacji o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych był znikomy. Powód nie poinformował o rozpoczęciu eksploatacji aż 4 naczep-cystern. Powód rozszerzył więc działalność koncesjonowaną bez wiedzy i zgody Prezesa URE.

Powód zrealizował ww. obowiązek i wystąpił z wnioskiem o zmianę koncesji dopiero w wyniku prowadzonego postępowaniu o zmianę koncesji w celu dostosowania jej przedmiotu i zakresu do nowej definicji paliw ciekłych i ujawnieniu w jego toku naruszeń będących przedmiotem zaskarżonej decyzji.

Powyższe okoliczności zdaniem Sądu wskazują, że stopień szkodliwości czynu jakiego dopuścił się powód nie jest znikomy, a więc nie zachodzą podstawy do odstąpienia od nałożenia kar pieniężnych.

Podkreślić przy tym należy, że art. 56 ust. 6a p.e. ma charakter fakultatywny, zatem odstąpienie od wymierzenia kary nie tylko zależy od spełnienia przesłanki o charakterze ocennym, w postaci znikomej szkodliwości czynu, ale zależy od uznania organu, które wszakże nie może być dowolne i wynikać musi z merytorycznych przesłanek, ale z pewnością nie stanowi ono obowiązku organu do zastosowania powołanej regulacji w każdych warunkach (podobnie Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 24 sierpnia 2012 roku, sygn. akt VI ACA 389/12).

W tym zakresie Sąd Okręgowy w Warszawie podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, że „art. 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. W ocenie Sądu Najwyższego [...] Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dysponuje więc pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomości szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej przesłanki - uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary. [...] Organ regulacyjny, z uwagi na posiadaną wyspecjalizowaną kadre, unikalną pamięć instytucjonalną oraz bezpośrednią styczność z realiami rynkowymi, jest co do zasady lepiej przygotowany niż sędzia do oceny stopnia szkodliwości społecznej czynu przedsiębiorcy z punktu widzenia standardów obowiązujących na rynku regulowanym. Interpretacja przepisów prawnych należy do istoty władzy wykonawczej, która jak wskazuje sama jej nazwa, odpowiada za egzekwowanie prawa. Jeżeli określony sposób interpretacji przepisu ma racjonalne uzasadnienie i jest ugruntowany w praktyce organu, sąd nie powinien zastępować go własną interpretacją. Interwencja sądu w treść decyzji organu regulacyjnego powinna następować dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności: opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji.” (wyrok Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, Legalis nr 2294222).

Zatem, w sytuacji rzeczowej argumentacji organu o większym niż znikomy stopniu szkodliwości czynu, którą to ocenę Sąd podziela, brak było podstaw do zakwestionowania opinii organu i odstąpienia od nałożenia kar pieniężnych, zgodne z żądaniem powoda.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że zaskarżona decyzja odpowiada przepisom prawa, zaś odwołanie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie. Z tego względu, na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c. Sąd orzekł jak w sentencji.

O kosztach procesu rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, przyjmując, że powód, jako strona przegrywająca sprawę, zobowiązany jest do zwrotu pozwanemu kosztów procesu, które obejmowały jedynie wynagrodzenie pełnomocnika procesowego pozwanego w wysokości 720 zł ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

ZARZĄDZENIE

(...)

(...)