

UZASADNIENIE

Dnia 21 sierpnia 2013r.

Decyzją z dnia 21 października 2011 r. Pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki orzekł, iż K. S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo-Usługowa (...) z siedzibą w miejscowości K. 323 naruszył warunek 2.1.1 koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej mu decyzją z dnia 25 lipca 2005r. Nr (...) w ten sposób, iż prowadząc działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na stacji paliw w miejscowości N., dokonywał sprzedaży paliw ciekłych przy wykorzystaniu kontenerowej stacji paliw wyposażonej w dwukomorowy zbiornik naziemny o pojemności łącznej 20 m³ i za te działania wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 12 000 zł, co stanowi (...) przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego w roku 2010.

W uzasadnieniu decyzji Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wskazał, iż pismem z dnia 24 czerwca 2011 r. Koncesjonariusz poinformował, iż eksploatuje na potrzeby wykonywanej działalności koncesjonowanej kontenerową stację paliw zlokalizowaną w miejscowości N.. Zgodnie z warunkiem 2.1.1. udzielonej Koncesjonariuszowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi, jest on zobowiązany do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej. Warunki techniczne, jakim musi odpowiadać stacja paliw jako obiekt budowlany zostały określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z 2005r. Nr 243, póź. 2063 z późn.zm.). Zgodnie z zawartą w § 1 pkt. 2 rozporządzenia definicją - stacja paliw jest to obiekt budowlany, w skład którego mogą wchodzić: budynek, podziemne zbiorniki magazynowe paliw płynnych, podziemne lub naziemne zbiorniki gazu płynnego, instalacje technologiczne (...). Natomiast pod pojęciem stacji kontenerowej należy rozumieć zbiorniki i urządzenia do tymczasowego wydawania paliw płynnych, o konstrukcji umożliwiającej jej przemieszczanie (zgodnie z treścią § 1 pkt. 4 ww. rozporządzenia). Ponadto w uzasadnieniu decyzji Pozwany powołał treść § 99 ust. 1 powyższego rozporządzenia, zgodnie z którym od dnia 1 stycznia 2006r. dopuszcza się użytkowanie stacji kontenerowych wyłącznie jako tymczasowych obiektów budowlanych przeznaczonych do zaopatrzenia w produkty naftowe

Sił Zbrojnych oraz w celu realizacji inwestycji o znaczeniu krajowym, a także do zaopatrzenia jednostek pływających żeglugi morskiej i śródlądowej, kolejnictwa oraz statków powietrznych lotnictwa cywilnego. Z uwzględnieniem powyższych przepisów w uzasadnieniu opisywanej decyzji stwierdzono, iż zaistniały w sprawie stan faktyczny odbiega od stanu, jaki powinien istnieć zgodnie z wymienionymi przepisami regulującymi działalność koncesjonowaną. Jako podstawę wymierzenia kary pieniężnej powołano w zaskarżonej decyzji przepis art. 56 ust. 1 pkt. 12 ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Wysokość wymierzonej kary zgodnie z treścią art. 56 ust. 6 ustawy Prawo energetyczne została odniesiona do stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia oraz dotychczasowego zachowania Koncesjonariusza i jego możliwości finansowych.

W złożonym od decyzji odwołaniu K. S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo-Usługowa (...) wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i zasądzenie od Prezesa Urzędu zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego w tym postępowaniu według norm prawem przepisanych. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie przepisów Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005r. poprzez błędną interpretację § 99 ust. 1 tego rozporządzenia i naruszenie przepisów ustawy Prawo energetyczne poprzez błędne zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt. 12. W uzasadnieniu odwołania Powód zarzucił, iż twierdzenie o naruszeniu przez niego postanowienia 2.1.1 koncesji na obrót paliwami ciekłymi jest bezpodstawne. Zgodnie bowiem z tym postanowieniem koncesjonariusz jest zobowiązany do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej, a w szczególności warunków określonych w ustawie Prawo energetyczne i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. Powód zarzucił, iż powoływane przez Prezesa Urzędu przepisy Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005r. nie regulują warunków wykonywania

działalności gospodarczej, lecz zgodnie z treścią § 3 tegoż rozporządzenia, jego przepisy stosuje się przy budowie obiektów budowlanych przeznaczonych do magazynowania, przeladunku i dystrybucji ropy naftowej oraz produktów naftowych, a także przy przebudowie tych obiektów. Powód zarzucił, iż przepisy rozporządzenia z dnia 21 listopada 2005r. mają charakter wykonawczy w stosunku do ustawy Prawo budowlane i jako takie są zaliczane do przepisów techniczno-budowlanych, regulujących szczegółowe zasady obowiązujące w procesie budowlanym przy budowie i przebudowie obiektów budowlanych służących do magazynowania i dystrybucji ropy naftowej i produktów naftowych. W ocenie Powoda przepisy te w żadnym razie nie regulują

zasad wykonywania działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi. W ocenie Powoda interpretacja przepisu § 99 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Gospodarki dokonana przez Prezesa Urzędu jest niedopuszczalna oraz sprzeczna z celem tego rozporządzenia. Mając na uwadze fakt, iż regulacja ta została umiejscowiona w dziale IV rozdziale 2 rozporządzenia pt. Usytuowanie stacji paliw płynnych i stacji kontenerowych, powinna mieć miejsce wykładnia systemowa, która nakazuje przyjąć, iż powołany przepis jest przepisem techniczno-budowlanym i dotyczy zasad budowy i przebudowy obiektów budowlanych, w tym zasad sytuowania stacji kontenerowych. Powód podniósł, iż delegacja ustawowa zawarta w przepisie art. 7 ust. 2 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane nie obejmuje ustalenia w drodze rozporządzenia zasad wykonywania działalności gospodarczej. Dosłowna interpretacja przepisu § 99 ust. 1 rozporządzenia, w ocenie Powoda nie może być pogodzona z celem regulacji i charakterem przepisów rozporządzenia. Powód wskazał też, iż w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005r. brak jest przepisów przejściowych, które regulowałyby los stacji kontenerowych istniejących w dacie wejścia w życie przepisów rozporządzenia, w szczególności przepisów nakazujących zaprzestanie działalności gospodarczej polegającej na magazynowaniu lub dystrybucji paliw płynnych z użyciem tego typu stacji po dniu wejścia w życie rozporządzenia jak również brak jest przepisów nakazujących dostosowanie istniejących stacji kontenerowych do wymagań nowych przepisów. Stąd, w ocenie Powoda należy przyjąć, iż istniejące przed dniem 1 stycznia 2006r. stacje kontenerowe mogą być wykorzystywane w celu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami płynnymi.

Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący

stan faktyczny:

Decyzją z dnia 25 lipca 2005r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił przedsiębiorcy K. S. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo-Usługowa (...) koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 30 lipca 2005r. do 30 lipca 2015r. Zgodnie z treścią pkt. 2.1.1. Koncesji, Koncesjonariusz jest zobowiązany do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej, a w szczególności warunków określonych w ustawie - Prawo energetyczne i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych.

W ramach wykonywania działalności gospodarczej określonej w Koncesji, K. S. wykorzystywał kontenerową stację paliw usytuowaną w miejscowości N., ze zbiornikiem o pojemności 20 m⁽³⁾, podzielonym na dwie komory po 10000 l ma olej napędowy i 10000 l na benzynę bezołowiową Pb 95. Pozwolenie na użytkowanie kontenerowej stacji paliw K. S. uzyskał w drodze Decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 30 grudnia 2005r.

W dniu 1 kwietnia 2011 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił przedsiębiorcy Firmie Usługowo-Handlowej (...) sp. z o.o. spółce komandytowej Koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 4 kwietnia 2011 r. do 2 kwietnia 2021 r. W pkt. II Koncesji Prezes URE odmówił udzielenia koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu kontenerowej stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości N..

Pismem z dnia 17 czerwca 2011 r. Prezes URE zwrócił się do K. S. o wskazanie, czy zaprzestał on prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi i ewentualnie z jakim dniem to nastąpiło oraz o wskazanie, czy i ewentualnie z jakim dniem nastąpiło wykreślenie wpisu K. S. z ewidencji działalności gospodarczej.

W odpowiedzi pismem z dnia 24 czerwca 2011 r. K. S. poinformował, iż Firma Usługowo - Handlowa (...) nie została wykreślona z ewidencji działalności gospodarczej i w dalszym ciągu prowadzi działalność w zakresie obrotu paliwami

ciekłymi na stacji paliw w N. na podstawie umowy z dnia 31 grudnia 2010r. o obsłudze sprzedaży paliw ciekłych zawartej pomiędzy Firmą Usługowo-Handlową (...) a Firmą Usługowo-Handlową (...) sp. z o.o. spółką komandytową.

K. S. osiągnął przychód netto ze sprzedaży za rok 2010 z działalności koncesjonowanej wykonywanej na stacjach paliw w miejscowościach K. oraz N. w łącznej kwocie 2415 237, 53 zł, w tym na stacji paliw w miejscowości N. 909838, 16 zł.

(powyższy stan faktyczny jest pomiędzy stronami bezsporny, pozwolenie na użytkowanie z 30 grudnia 2005r. k.7 akt administracyjnych, koncesja z 1 kwietnia 2010r. k 8 akt administracyjnych, kopia korespondencji z 17 czerwca i 24 czerwca 2010r. wraz z kopią umowy o współpracy z 31 grudnia 2010r. k. 14-16 akt administracyjnych).

Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co

następuje:

Stosownie do treści art. 56 ustawy Prawo energetyczne karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. W niniejszej sprawie zgodnie z treścią pkt. 2.1.1 Decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 25 lipca 2005r. w sprawie udzielenia przedsiębiorcy K. S. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo-Usługowa (...) koncesji na obrót paliwami ciekłymi, Koncesjonariusz jest zobowiązany do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej, a w szczególności warunków określonych w ustawie - Prawo energetyczne i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych. Użyty w koncesji zwrot w szczególności oznacza, iż wymieniony katalog przepisów ma charakter otwarty. Obowiązek Koncesjonariusza do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej nie wyczerpuje się zatem w przestrzeganiu przepisów Prawa energetycznego i aktów wykonawczych do tej ustawy. Niesłuszne są zatem zawarte w odwołaniu zarzuty, iż ewentualne naruszenie przez Koncesjonariusza przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005r. nie jest naruszeniem warunków koncesji, gdyż Koncesjonariusz zgodnie z koncesją nie jest zobowiązany do ich przestrzegania. Zawarty w Koncesji zwrot zobowiązujący Koncesjonariusza do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej należy odnosić do wszystkich obowiązujących norm prawnych, które regulują warunki wykonywania działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi.

Faktycznie, rację ma Skarżący, iż zgodnie z treścią przepisu § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z dnia 14 grudnia 2005r.), przepisy rozporządzenia stosuje się przy budowie obiektów budowlanych przeznaczonych do magazynowania, przeładunku i dystrybucji ropy naftowej oraz produktów naftowych, a także przy przebudowie tych obiektów. Delegacja ustawowa do wydania tego rozporządzenia pochodzi z przepisu art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, późn. zm.). Zawarte jednakże w przepisach wymienionego rozporządzenia uregulowania niejednokrotnie muszą z uwagi na ich treść

znaleźć zastosowanie nie tylko w procesie budowlanym, ale w innych sytuacjach praktyki życia gospodarczego. Zgodnie z treścią § 1 pkt. 2 rozporządzenia stacja paliw płynnych to obiekt budowlany, w skład którego mogą wchodzić : budynek, podziemne zbiorniki magazynowe paliw płynnych, podziemne lub naziemne zbiorniki gazu płynnego, odmierzacze paliw płynnych i gazu płynnego, instalacje technologiczne, w tym urządzenia do magazynowania i załadunku paliw płynnych oraz gazu płynnego, instalacje wodnokanalizacyjne i energetyczne, podjazdy i zadaszenia oraz inne urządzenia usługowe i pomieszczenia pomocnicze; zaś zgodnie z definicją zawartą w pkt. 4 § 1 stacja kontenerowa to zbiorniki i urządzenia do tymczasowego wydawania paliw płynnych, o konstrukcji umożliwiającej jej przemieszczanie. Definicje te są obowiązujące nie tylko w procesie budowlanym, ale w każdej sytuacji, gdy niezbędne jest określenie, czy dany obiekt budowlany spełnia warunki wymagane od stacji paliw płynnych czy kontenerowej stacji paliw. Podobnie, skoro zgodnie z treścią § 99 ust. 1 powołanego rozporządzenia, dopuszcza się użytkowanie stacji kontenerowych wyłącznie jako tymczasowych obiektów budowlanych przeznaczonych do zaopatrzenia w produkty naftowe Sił Zbrojnych oraz w celu realizacji inwestycji o znaczeniu krajowym, a także do zaopatrzenia jednostek pływających żegluga morskiej i śródlądowej, kolejnictwa oraz statków powietrznych lotnictwa cywilnego,

to jasne być musi iż przepis ten nie dotyczy procesu budowlanego, ale reguluje przyszłe warunki użytkowania stacji kontenerowych.

Z literalnego brzmienia przywołanych przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005r. wynika, iż kontenerowe stacje paliw mogą być użytkowane wyłącznie jako obiekty tymczasowe i przeznaczone do określonych celów. Niesłuszny jest zatem zarzut, iż interpretacja przepisu § 99 rozporządzenia dokonana przez Pozwanego jest niedopuszczalna oraz sprzeczna z celem tego rozporządzenia. Przepis ten nie może dotyczyć, jak chce tego Skarżący, zasad budowy i przebudowy obiektów budowlanych, w tym zasad sytuowania stacji kontenerowych, gdyż jego trzon stanowi właśnie określenie zasad użytkowania stacji kontenerowych. Przedsiębiorca, który użytkuje stacje kontenerową niezgodnie z treścią omawianego przepisu, dopuszcza się zatem naruszenia przepisów prawa regulujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, albowiem w toku takiej działalności niedopuszczalne jest wykorzystywanie kontenerowych stacji paliw. Powód eksploatuje kontenerową stację paliw prowadząc powszechną sprzedaż paliw, nie ulega zatem wątpliwości, iż dopuścił się naruszenia warunków koncesji.

Odnosząc się do zarzutu, iż przepisy przejściowe i końcowe powołanego rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005r. nie zawierają unormowań odnośnie okresu przejściowego na przystosowanie stacji kontenerowych, na budowę których uzyskano pozwolenie przed 1 stycznia 2006r. do nowych warunków wymaganych przepisami ww. rozporządzenia należy podnieść, iż wcześniej obowiązujące rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 20 września 2000r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi dalekosiężne do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 98, póź. 1067 oraz z 2003r. Nr 1 póź. 8), które straciło moc wskutek wejścia w życie rozporządzenia z dnia 21 listopada 2005r. również dopuszczało stacje kontenerowe jako tymczasowe stacje paliw. Wskazuje na to przepis § 2 pkt. 4 stanowiący, iż pod pojęciem tymczasowej stacji paliw, zwanej dalej „stacją kontenerową” - rozumie się zbiorniki i urządzenia do wydawania paliw umieszczone naziemnie na konstrukcji umożliwiającej jej przemieszczanie oraz przepis § 103 ust. 1 odnoszący się do stacji kontenerowych jako tymczasowych obiektów przeznaczonych do czasowego zaopatrzenia użytkowników w produkty naftowe. Skoro zatem Powód przedstawił w toku niniejszego postępowania Decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 30 grudnia 2005r. o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie kontenerowej stacji paliw, jasne jest, iż owo pozwolenie nie mogło abstrahować od obowiązujących ówczesnie przepisów regulujących zasady użytkowania tego rodzaju obiektów, a więc tylko jako obiektów tymczasowych przeznaczonych do czasowego zaopatrzenia użytkowników w produkty naftowe. W żadnym razie nie może być tak, jak stara się wywieść Powód, iż na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przed wejściem w życie rozporządzenia z 21 listopada 2005r. może użytkować stację kontenerową bez ograniczeń w powszechnym obrocie paliwami. Resumując - zarówno w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, jak i aktualnie - użytkowanie stacji kontenerowych w powszechnym obrocie paliwami było znacznie ograniczone.

Kara pieniężna została wymierzona w (...) przychodów z działalności koncesjonowanej, co nie narusza przepisu art. 56 ust. 3 Prawa energetycznego, zgodnie z którym jej wysokość nie może przekroczyć (...) przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Oznacza to, iż kara pieniężna została wymierzona w dolnej ustawowej granicy. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji rozważone zostały w sposób wyczerpujący okoliczności mające wpływ na wymiar kary pieniężnej, w tym stopień zawinienia Koncesjonariusza,

stopień szkodliwości czynu oraz możliwości finansowe Koncesjonariusza. Sąd Okręgowy w pełni podziela ocenę Pozwanego w tym zakresie, w szczególności co do tego, iż zakwestionowana kara pieniężna nie uniemożliwi wykonywania działalności koncesjonowanej, pozostaje we właściwej proporcji do uzyskanego przychodu, a jednocześnie jest adekwatna do zawinienia i stopnia szkodliwości popełnionego czynu. Jak podnosi Skarżący, przychód uzyskany z działalności koncesjonowanej związanej z prowadzeniem kontenerowej stacji paliw wynosi około 37% przychodu z całej działalności koncesjonowanej (ponad jedną trzecią). Wymierzona kara oscyluje natomiast wokół 1/30 możliwej do wymierzenia kary pieniężnej ((...) x 30 = (...)). W ocenie Sądu Okręgowego wymiar kary uznać należy wręcz za łagodny, gdyż w doktrynie wyrażane są poglądy, iż przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych

należy - obok kryteriów ustawowych wymiaru kary pieniężnej - wziąć pod uwagę również inne okoliczności, a w szczególności korzyści, jakie praktyka przynosi dla przedsiębiorcy (lub jakie mogła przynieść) (tak: M. Sieradzka w: glosie do wyroku SN z dnia 21 kwietnia 2011 r., III SK 45/10. Teza 4 LEX/el. 2012). Naruszenia krótkotrwałe, bez względu na ich rodzaj, jeżeli zostały zaniechane i nie wywołały negatywnych skutków dla konkurencji i konsumentów powinny być penalizowane w możliwie najłagodniejszy sposób, tj. wymierzane kary pieniężne powinny oscylować w dolnych granicach ustawowych (tak: L. Kołnierzak w: Stosowanie kar pieniężnych z tytułu naruszenia ustawy antymonopolowej - praktyka i postulaty de lege ferenda Kw.Pr.Pub. 2012/1/175-189). W niniejszej sprawie praktyka sprzeczna z przepisami prawa nie była krótkotrwała, zatem Powód uzyskiwał przez dłuższy okres czasu znaczne przychody z tego źródła. W ocenie Sądu w sprawie nie zachodziły również okoliczności łagodzące tj. zaniechanie przez przedsiębiorcę stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, czy też pozytywna reakcja na wszczęcie postępowania poprzez podjęcie działań mających na celu zaprzestanie praktyki. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do obniżenia wymierzonej kary.

Z tych przyczyn na podstawie art. 479⁵³§ 1 K.p.c. orzeczono, jak w pkt. 1 wyroku. W związku z wynikiem postępowania w pkt. 2 wyroku na podstawie art. 98 K.p.c. w zw. z § 18 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

SSR (del.) Monika Gajdzińska-Sudomir

(...)