

Sygn. akt *XVII AmE 185/15*

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2017 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 17 listopada 2017 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **A. H.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania A. H. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 4 listopada 2015 r. Nr (...) (...) (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz A. H. kwotę 100 zł (sto złotych) z tytułu zwrotu opłaty sądowej od odwołania.

SSO Andrzej Turliński

Sygn. akt XVII AmE 185/15

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 4 listopada 2015 r. Nr (...) (...) (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego orzekł, że A. H. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą A. (...) STACJA PALIW z siedzibą w Ł. (powód), naruszył warunek 2.2.3 koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 10 marca 2011 r. Nr (...), w ten sposób, że wprowadził do obrotu olej napędowy o jakości niezgodnej z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1058 z późn. zm.) zwanego dalej rozporządzeniem jakościowym – punkt 1 decyzji.

W 2 punkcie decyzji za działania opisane w punkcie 1 Prezes URE wymierzył powodowi karę pieniężną w wysokości 5000 zł.

Od ww. decyzji powód złożył odwołanie. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie obowiązujących norm prawa, które to normy prawa obligują organ administracji do zebrania i oceny całokształtu materiału dowodowego, co ma wpływ na wynik sprawy. Powód wniósł o uchylene zaskarżonej decyzji w całości.

W uzasadnieniu odwołania powód podał, że nie wzięto pod uwagę faktu, że wynik próbki został zaniżony poprzez napowietrzenie i nasłonecznienie oleju napędowego podczas poboru próbki pobieranej z pistoletu odmierzacza, a nie ze zbiornika, co ma istotny wpływ na wartość tego parametru - dostęp tlenu ma istotny wpływ na wartość tego parametru. Próbkę pobierano do pojemnika o pojemności 4 l. i napełnienie tego pojemnika trwało kilka minut, ponieważ olej napędowy burzy się i pieni i szybkie nalanie nie jest możliwe. Paliwo znajdujące się w zbiorniku miało parametr w wymaganej normie wysokości, o czym świadczy to, że w sprawozdaniu Laboratorium (...) nr (...) wszystkie parametry – 17 pozycji było zgodne ze Świadectwem Jakości wydanym przez producenta oleju to jest (...). W tych badanych parametrach jest parametr odporności na utlenianie badany metodą PN ISO (...) i wynik badania jest zgodny z obowiązującą normą i świadectwem wystawionym przez (...). Jediną wytłumaczalną przyczyną niezgodności wyniku tego samego parametru badanego drugą metodą jest sposób pobrania próbki.

Powód podkreślił, że pozwany nie wziął pod uwagę oceny ekspertów z branży paliwowej, którzy podkreślali w swoich artykułach jak ważny jest sposób pobierania, transportu i szybkości badania próbki. Powód zaakcentował, że badanie odporności na utlenianie dyskusyjną metodą PN-EN 15751 zostało wprowadzone niedawno i według oceny specjalistów jest wysoce dyskusyjne. Od 20 lat prowadzenia działalności po raz pierwszy odporność na utlenianie przy pobieraniu próbek badano tą metodą.

Według ekspertów z branży paliwowej ww. parametr nie ma żadnego znaczenia przy dystrybucji paliwa w handlu detalicznym, parametr ten ma znaczenie dla długoterminowego i wielkotonażowego magazynowania oleju napędowego. W związku z tym parametr ten ma znaczenie przy badaniu paliwa u producenta. Wobec tego nie ma podstaw do stwierdzenia, że ma negatywny wpływ na bezpieczeństwo konsumenta.

Powód podkreślił, że pozwany nie wziął pod uwagę wydawanych publicznie opinii ekspertów z branży paliwowej opisywanych przez dłuższy czas w czasopiśmie branżowych na temat stopnia skomplikowania i niejasności zagadnienia na gruncie technologicznym i logistycznym.

Zdaniem powoda olej napędowy sprzedawany na stacji paliw pochodzący od Polskiego Koncernu Naftowego posiadał wszystkie parametry w wymaganej normie zgodnie z posiadanym świadectwem jakości.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wniósł również o zaliczenie w poczet materiału dowodowego akt postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie oraz dołączonej do niniejszego pisma kopii koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej powodowi decyzją Prezesa URE z dnia 10 marca 2011 r. nr (...).

Sąd Okręgowy w Warszawie ustalił, co następuje.

Decyzją z dnia 10 marca 2011 r. nr (...) Prezes URE udzielił koncesji na obrót paliwami ciekłymi A. H. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą STACJA PALIW A. (...) z siedzibą w Ł., na okres od 11 kwietnia 2011 r. do 31 grudnia 2030 r.

W warunku 2.2.1. koncesji przewidziano, że koncesjonariusz jest obowiązany do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz do wykonywania działalności objętej koncesją na zasadach określonych w ustawie – Prawo energetyczne oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych.

Według zaś warunku 2.1.2. koncesji koncesjonariusz jest obowiązany do przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących jakości paliw ciekłych, ochrony środowiska, zasad postępowania z odpadami i

bezpieczeństwa ekologicznego, a także wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych, a w szczególności do terminowej realizacji określonych tymi przepisami przedsięwzięć zabezpieczających środowisko przed szkodliwym oddziaływaniem działalności wykonywanej na podstawie koncesji oraz do posiadania wymaganych zezwoleń i uzgodnień.

Warunek 2.2.3. koncesji przewiduje natomiast, że koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów. (kserokopia decyzji Prezesa URE z dnia 10 marca 2011 r. nr (...) K 24 – 27 akt sądowych)

W dniu 5 lutego 2015 r. na stacji paliw zlokalizowanej w Ł. przy ul. (...) przeprowadzona została przez upoważnionych pracowników (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w Ł. kontrola. Do kontroli pobrano próbki oleju napędowego w ilości 2 x 4l. Próbki zabezpieczono i poddano badaniom laboratoryjnym. Pobrane próbki przekazano do akredytowanego laboratorium badawczego: Zakład (...), Laboratorium (...) w K. przy ul. (...).

Na okoliczność pobrania próbek sporządzono protokół pobrania próbek paliw Nr (...) oraz protokół pobrania próbek paliw ciekłych do użytku wewnętrznego Inspekcji Handlowej, z którego wynika, że próbka oznaczona została nr (...), zaś próbka kontrolna otrzymała nr (...).

W wyniku przeprowadzonych przez Zakład (...) w K. przy ul. (...), badań laboratoryjnych paliwa stwierdzono, że olej napędowy nie spełniał wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu jakościowym: odporność na utlenianie mierzona w godzinach (h) wyniosła 11,6 h przy tolerancji 17,5 h. (protokół kontroli K 3 – 4V akt administracyjnych, protokół pobrania próbek paliw nr (...) akt administracyjnych, protokół pobrania próbek paliw ciekłych do użytku wewnętrznego Inspekcji Handlowej K 6 akt administracyjnych, protokół przyjęcia próbki/próbki kontrolnej paliwa/biopaliwa.lpg do badań K 7 akt administracyjnych, sprawozdanie z badań (...) Zakład (...) 8 – 9 akt administracyjnych).

W związku ze stwierdzoną niewłaściwą jakością oleju napędowego, oferowanego do sprzedaży na stacji paliw zlokalizowanej w Ł. przy ul. (...) zawiadomiono powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z naruszeniem warunku 2.2.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 10 marca 2011 r. Nr (...). Ponadto wezwano powoda do złożenia szczegółowych wyjaśnień dotyczących przedmiotowej sprawy.

W dniu 04 listopada 2015 r. Prezes URE wydał decyzję, która została zaskarżona.

Na rozprawie w dniu 17 listopada 2017 r. powód nie stawił się. Pełnomocnik pozwanego poparł stanowisko zawarte w decyzji i w odpowiedzi na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania.

Sąd postanowił dopuścić dowody zgromadzone w postępowaniu administracyjnym na okoliczności podane w decyzji i odpowiedzi na odwołanie, ponadto dowody zgłoszone przez powoda w treści jego pism procesowych na okoliczności podane w tych pismach oraz decyzję koncesyjną złożoną przy odpowiedzi na odwołanie na okoliczność jej treści.

Sąd oddalił wniosek o zawieszenie postępowania.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie zostało uwzględnione, ponieważ zaskarżona Decyzja została wydana bez podstawy prawnej. Wprawdzie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w rozstrzygnięciu powołał się na art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.), w myśl którego karze podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji oraz na art. 56 ust. 2 pkt 1 i art. 56 ust. 3 i 6 powołanej ustawy dotyczący wymierzenia kary przez dany organ i ustalenia jej wysokości, to jednak nie mają one w niniejszej sprawie zastosowania. Przesłankę faktyczną do oparcia się przez Prezesa URE w pierwszym rzędzie na przepisie art. 56 ust. 1 pkt 12

ustawy stanowiło bowiem ustalenie, że powód wprowadził do obrotu olej napędowy o jakości niezgodnej z wymogami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 09 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1058), co według Prezesa URE implikuje naruszenie warunku 2.2.3 koncesji na obrót paliwami posiadanej przez powoda, skoro zgodnie z jego treścią koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie do obrotu paliwa złej jakości narusza obowiązujące przepisy prawa, w tym przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 1728) zakładający, iż paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach, w tym ciągnikach rolniczych, maszynach nieporuszających się po drogach, a także rekreacyjnych jednostkach pływających, jak też wynikający z tej regulacji zakaz transportowania, magazynowania, wprowadzania do obrotu oraz gromadzenia w stacjach zakładowych paliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1, zawarty w art. 7 ust. 1 pkt 1 tej samej ustawy. Sprzedaż paliwa nieodpowiadającego normom narusza również przepisy, wydanego w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, powołanego rozporządzenia o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, ponieważ określa ono wymagania jakościowe dla paliw ciekłych. Tym samym wyżej wymienione przepisy prawa są źródłem obowiązków i zakazów dotyczących jakości paliwa, obciążających podmiot prowadzący obrót paliwami ciekłymi, nie jest zaś nim warunek 2.2.3 koncesji udzielonej powodowi. Powyższe prowadzi do konkluzji o błędnym posłużeniu się art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 2 pkt 1 i art. 56 ust. 3 i 6 ustawy Prawo energetyczne dla kwalifikacji wprowadzenia do obrotu oleju napędowego niespełniającego wymogów rozporządzenia jako naruszającego warunek 2.2.3 koncesji i wymierzenia powodowi z tego powodu kary pieniężnej skoro w istocie podstawę naruszenia zarzucanego powodowi stanowią przepisy prawa.

Dochodząc do tego wniosku Sąd miał na względzie prezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 czerwca 2016 r. o sygn. III SK 33/15 (Legalis) pogląd, zgodnie z którym przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne ma zastosowanie wówczas, gdy przedsiębiorstwo energetyczne nie wykonuje obowiązku, którego źródło stanowi decyzja o udzieleniu koncesji, nie zaś przepis prawa. Stanowisko to Sąd orzekający w niniejszym składzie w pełni podziela. Użycie w wymienionym przepisie sformułowania o „obowiązku wynikającym z koncesji” oznacza bowiem, że podstawę do nałożenia kary pieniężnej stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, a więc decyzja koncesyjna jest autonomicznym źródłem tych obowiązków. Nie można natomiast uznać za wynikający z koncesji obowiązek, którego bezpośrednie źródło stanowi przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez konieczności dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy bądź aktu wykonawczego, regulujących działalność koncesjonowaną. Zatem przytaczany wyżej warunek 2.2.3 koncesji nie kreuje obowiązków, których realizacja wynikałaby z decyzji koncesyjnej. To nie koncesja jest bowiem źródłem obowiązku przestrzegania przepisów prawa, w tym nakazów i zakazów dotyczących jakości paliw ciekłych. W art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne chodzi natomiast o warunek koncesji, który samodzielnie określa, jakimi zasadami powinno się kierować przedsiębiorstwo energetyczne przy wykonywaniu działalności regulowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu komentowanego przepisu może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie regulacji prawnych (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 06 października 2011 r. o sygn. III SK 18/11, Legalis).

Za przyjęciem powyższej interpretacji art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne przemawia również wykładnia systemowa i funkcjonalna tego przepisu, który jest tylko jednym z wielu przepisów Prawa energetycznego, określających różne czyny podlegające karze pieniężnej nałożonej przez Prezesa Urzędu. Przyjęcie wykładni odmiennej od powyżej zaprezentowanej oznaczałoby, że określenie w kolejnych punktach art. 56 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne szczegółowych postaci deliktów administracyjnych podlegających sankcji byłoby zbędne, gdyż

każde z tych zachowań można kwalifikować jako „nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji”, której postanowienia zobowiązują koncesjonariusza do respektowania przepisów Prawa energetycznego, bądź innych przepisów prawa obowiązujących w porządku prawnym Rzeczypospolitej. Dlatego jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 18 sierpnia 2015 r. o sygn. III SK 2/15 wykładnia przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne nie może prowadzić do uczynienia z tego przepisu uprawniającego do nakładania kar pieniężnych za dowolne uchybienie jakimkolwiek przepisowi prawa (skoro każda koncesja wydawana przez Prezesa Urzędu zawiera warunek zobowiązujący koncesjonariusza do przestrzegania przepisów prawa).

Sąd zważył zatem, że niezależnie od tego, czy w decyzji koncesyjnej zostanie zawarty warunek, o treści odpowiadającej treści warunku 2.2.3. udzielonej powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi, czy też tego rodzaju warunek nie zostanie ujęty w koncesji, to i tak koncesjonariuszowi nie wolno byłoby czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami. Wobec tego nie można przyjąć, by warunek koncesji, który stanowił w niniejszej sprawie podstawę do nałożenia przez Prezesa URE na powoda kary pieniężnej, stanowił samodzielną podstawę obowiązku koncesjonariusza, gdyż jest on jedynie powtórzeniem przepisu ustawy w tym zakresie. Należy także zauważyć, że warunek 2.2.3. udzielonej powodowi koncesji nie tylko nie stanowi samodzielnego źródła obowiązku koncesjonariusza, lecz – przy zastosowaniu wykładni art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne odmiennej od prezentowanej przez Sąd – mógłby również stanowić podstawę do dwukrotnego ukarania Przedsiębiorcy za ten sam czyn – raz w drodze sankcji karnej, dwa – w drodze sankcji administracyjnej. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, kto wytwarza, transportuje, magazynuje lub wprowadza do obrotu paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe lub inne paliwa odnawialne, gaz skroplony (LPG), sprężony gaz ziemny (CNG), skroplony gaz ziemny (LNG) lub lekki olej opałowy niespełniające wymagań jakościowych określonych w ustawie, podlega grzywnie od 50 000 zł do 500 000 zł lub karze pozbawienia wolności do lat 3, tak więc dopuszcza się przestępstwa (występku) w rozumieniu art. 7 § 3 k.k.

Podsumowując dotychczasowe rozważania Sąd Okręgowy uznał, że zarzucane powodowi wprowadzenie do obrotu, poprzez stację paliw zlokalizowaną w Ł. przy ul. (...), oleju napędowego, który nie spełniał wymagań jakościowych ze względu na zbyt niską odporność na utlenianie mierzoną w godzinach (h), określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 09 grudnia 2008 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych, nie może być uznane za naruszenie obowiązku wynikającego z koncesji, stanowiącego podstawę do nałożenia na Przedsiębiorcę kary pieniężnej w oparciu o przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne. Zakaz naruszony przez powoda miał bowiem swoje źródło w przepisach ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz ww. rozporządzeniu. Oznacza to, że dany warunek koncesyjny nie konkretyzuje obowiązku spoczywającego na powodzie i nie wpływa w żadnym zakresie na jego treść. W tej sytuacji, w niniejszej sprawie nie istniały podstawy do nałożenia na powoda kary pieniężnej w oparciu o zastosowany przez Prezesa URE art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne, co przesądza o konieczności uchylenia w całości zaskarżonej Decyzji jako pozbawionej podstawy prawnej.

Mając na uwadze powyższą okoliczność Sąd Okręgowy jedynie na marginesie pragnie zauważyć, że Prezes URE prawidłowo ustalił, iż powód dokonywał obrotu paliwem o jakości niezgodnej z normami, ponieważ odchylenie od parametru odporności na utlenianie mierzonej w godzinach (h) wykazało badanie próbki oleju napędowego oferowanego przez powoda przeprowadzone przez akredytowane laboratorium – Zakład (...) w K. a zatem sprawozdanie tego laboratorium ma walor dokumentu urzędowego, podobnie jak protokoły poboru próbek. Jednocześnie powód nie przedstawił przeciwdowodu, który podważyłby domniemanie zgodności z prawdą tego, co zostało w tych dokumentach urzędowo stwierdzone. Poza tym podnoszone przez powoda zarzuty dotyczące dyskusyjności badania odporności na utlenianie z zastosowaniem normy PN-EN 15751 nie mogły mieć znaczenia dla rozpoznania niniejszej sprawy skoro stosowanie tej normy jest nakazane mocą postanowień pkt II.12.6 załącznika do rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie metod badania jakości paliw ciekłych (Dz.U. Nr 55, poz. 332).

W tym stanie rzeczy Sąd uchylił zaskarżoną Decyzję na podstawie art. 479⁵³ § 2 kpc.

O kosztach procesu rozstrzygnięto na podstawie art. 98 kpc, zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu.

SSO Andrzej Turliński