

Sygn. akt *XVII AmE 27/17*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 lutego 2019 r.

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

Przewodniczący –	SSO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	St. sekr. sąd. Joanna Preizner

po rozpoznaniu 7 lutego 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **R. M.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania R. M. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 5 grudnia 2016 roku Nr (...)

1. oddala odwołanie.

2. zasądza od R. M. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 27/17

UZASADNIENIE

Decyzją z 5 grudnia 2016 roku nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE), na podstawie art. 56 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12, ust. 3 i ust. 6 oraz art. 30 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) (dalej p.e.) oraz art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, którego stroną był R. M. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...) z siedzibą w miejscowości R., (dalej Przedsiębiorca, powód), w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, orzekł, że:

1. Przedsiębiorca eksploatował do końca stycznia 2016 r. naziemny zbiornik paliw ciekłych zlokalizowany w stacji autogazu położonej przy ul. (...), (...)-(...) U., tj. nie przestrzegał warunku nr 2.1.2. zawartego w obowiązującej wówczas koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 30 stycznia 2006 r. nr (...).

2. Za działanie określone w pkt 1 wymierzył karę pieniężną w kwocie 10 801,29 zł (dziesięć tysięcy osiemset jeden złotych dwadzieścia dziewięć groszy).

Od niniejszej Decyzji odwołanie złożył R. M., wnosząc o jej zmianę w części dotyczącej wysokości orzeczonej kary. Swój wniosek o obniżenie kary motywował trudnościami w obecnym funkcjonowaniu stacji, jej modernizacją, na którą nie było go stać wcześniej i na którą musiał wygospodarować oszczędności, co jak podał „łączy się z zaciągnięciem wysokiego kredytu bankowego”. Według powoda kara może doprowadzić do problemów finansowych, braku płynności a nawet do likwidacji jego firmy. Powód podniósł, że nie zatajał faktu posiadania zbiornika paliwowego na stacji. Wskazał, że zbiornik naziemny został posadowiony na stacji ze względu na potrzeby własne, tj. do własnych samochodów osobowych i maszyn rolniczych a sprzedaży dokonywał bez świadomości karalności tego czynu, ponieważ specjalistyczne służby przeprowadzające kontrole nie zgłaszały uwag. Powód zaznaczył też, że stacja jest jedynym źródłem utrzymania jego rodziny, przy czym sprzedaż auto- gazu prowadzi w sposób uczciwy i sumienny od 2005 roku.

Pozwany Prezes URE złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych.

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

Decyzją Prezesa URE z 30 stycznia 2006 r. nr (...) Przedsiębiorcy została udzielona koncesja na obrót paliwami ciekłymi na okres od 1 lutego 2006 roku do 1 lutego 2016 r. (decyzja k. 4- 6 akt adm.). Punkt 2.1.2. tej koncesji przewidywał, że: „Koncesjonariusz jest zobowiązany do prowadzenia działalności w sposób nie stanowiący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska, a także nie narażający na powstanie szkód materialnych. W szczególności Koncesjonariusz jest zobowiązany do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, przepisów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.”

W trakcie obowiązywania przedmiotowej koncesji, w ramach wykonywania działalności koncesjonowanej pod firmą (...) z siedzibą w R., R. M. eksploatował stację auto-gazu zlokalizowaną przy ul. (...), (...)-(…) U..

Jednocześnie do końca stycznia 2016 r. Przedsiębiorca na ww. stacji auto- gazu eksploatował naziemny zbiornik paliw ciekłych o pojemności 5 000 l, dokonując obrotu olejem napędowym przy wykorzystaniu rzeczzonego zbiornika naziemnego (okoliczność bezsporna).

W toku prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia koncesji na obrót paliwami ciekłymi, wszczętego na wniosek Przedsiębiorcy z uwagi na fakt, że dotychczasowa koncesja z 30 stycznia 2006 r. wygasła 1 lutego 2016 r., Przedsiębiorca oświadczył w piśmie z 11 lutego 2016 r., że „sprzedaż oleju napędowego z wolnostojącego zbiornika o pojemności 5000 l na terenie stacji dokonywana była do końca stycznia 2016 r.” (pismo k. 3 akt adm.).

Przedsiębiorca uzyskał nową koncesję na obrót paliwami ciekłymi udzieloną decyzją Prezesa URE z dnia 22 marca 2016 r. nr (...), zmienioną decyzją z 23 sierpnia 2016 r. nr (...), której termin obowiązywania został ustalony od 22 marca 2016 roku do 31 grudnia 2030 roku. Na jej podstawie Przedsiębiorca eksploatuje stację paliw i auto-gazu, która została wyposażona m.in. w jeden podziemny, czterokomorowy zbiornik paliw ciekłych o pojemności 50 m⁽³⁾ oraz dwa naziemne zbiorniki gazu (...) o pojemności 4,85 m⁽³⁾ każdy (okoliczność bezsporna).

Pismem z 14 października 2016 r. Prezes URE poinformował R. M. o wszczęciu tego dnia z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej w związku z nieprzestrzeganiem obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi, poprzez dokonywanie obrotu olejem napędowym przy wykorzystaniu zbiornika naziemnego, naruszając tym samym warunek 2.1.2. obowiązującej wówczas koncesji oraz wezwał Przedsiębiorcę do przedstawienia wyjaśnień dotyczących jego oświadczenia z 11 lutego 2016 r. złożonego w toku postępowania o udzielenie koncesji (zawiadomienie k. 1 akt adm.).

W odpowiedzi z 28 października 2016 r. Przedsiębiorca wskazał, m.in. że „w/w zbiornik został posadowiony na stacji ze względu na zaspokojenie w szczególności własnych potrzeb paliwowych tj. własnych samochodów osobowych i maszyn rolniczych będących własnością mojego ojca posiadającego ziemię uprawną. Oświadczam także, że obecnie w/w stacja jest modernizowana co łączy się z bardzo dużymi wydatkami na ten cel (wysoki kredyt bankowy) a obciążenie jej dodatkowymi opłatami (kara) może spowodować duże kłopoty. Proszę o łagodne potraktowanie mojego przypadku, gdyż intencją posadowienia zbiornika naziemnego była tak jak wyżej wymienilem głównie sprzedaż na potrzeby własne. Proszę o pozytywne rozpatrzenie mojej prośby. (...) oświadczam, że wysokość przychodu z obrotu paliwami ciekłymi za rok 2015 wynosiła ok. 1 500 000 brutto.” (pismo k. 8 akt adm.).

Przedsiębiorca przedłożył również rozliczenie roczne PIT-36 i PIT B za rok 2015, z treści których wynika, że z tytułu pozarolniczej działalności gospodarczej uzyskał przychód w wysokości (...)zł oraz dodatni wynik finansowy z tej działalności w wysokości (...)zł (PIT-y k. 9- 12 akt adm.).

Do akt sprawy został załączony formularz opłaty z tytułu udzielonej koncesji na 2016 rok, który wskazuje, że przychody Przedsiębiorcy z działalności objętej koncesją za 2015 r. wyniosły (...) zł (formularz k. 14 akt adm.).

Pismem z 23 listopada 2016 r. zawiadomiono Przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania administracyjnego oraz o możliwości zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym w terminie 7 dni od otrzymania tego zawiadomienia (zawiadomienie k. 15 akt adm.). Przedsiębiorca nie skorzystał z tego uprawnienia.

Decyzją z 5 grudnia 2016 roku nr (...) Prezes URE orzekł, że Przedsiębiorca eksploatował do końca stycznia 2016 r. naziemny zbiornik paliw ciekłych, nie przestrzegając warunku nr 2.1.2. zawartego w obowiązującej wówczas koncesji za co wymierzył Przedsiębiorcy karę w kwocie 10 801,29 zł (Decyzja k.17- 22 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów złożonych w trakcie postępowania administracyjnego, niekwestionowanych przez strony.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Bezspornym jest w sprawie, iż powód eksploatował naziemny zbiornik paliw ciekłych na prowadzonej stacji auto- gazu, nie stosując się tym samym do warunku 2.1.2 koncesji dotyczącego prowadzenia działalności w sposób nie stanowiący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska, a także nienarażający na powstanie szkód materialnych, oraz dotyczącego zobowiązania do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, przepisów odnośnie bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Stwierdzenie naruszenia przez powoda warunku udzielonej koncesji zostało wyrażone przez Prezesa URE w pkt 1 zaskarżonej Decyzji, natomiast powód nie wniósł o jego uchylenie, formułując zarzuty wyłącznie co do orzeczonej wobec niego w pkt 2 Decyzji kary, w związku z czym należało przyjąć, iż nie kwestionował samego zaistnienia naruszenia, które jako bezsporne nie wymagało szerszego uzasadnienia.

Z kolei wystąpienie naruszenia implikuje nałożenie kary na podmiot niedochowujący wymogów koncesji. Stosownie bowiem do treści art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 roku, poz. 1059 ze zm., dalej p.e.) karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Naruszenie jednego z warunków koncesji jest zatem wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. i wymierzenia na tej podstawie, w oparciu o art. 56 ust. 2 powołanej ustawy, kary pieniężnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, gdyż treść przytoczonego przepisu wskazuje na obowiązek ukarania danego przedsiębiorcy w razie stwierdzenia okoliczności podlegających karze.

W niniejszej sprawie fakt samego zachowania przedsiębiorcy, które prowadziło do naruszenia koncesji nie został podważony. Wobec tego uzasadnionym stało się nałożenie na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1

pkt 12 p.e., gdyż sama odpowiedzialność za naruszenie warunków koncesji na zasadzie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest odpowiedzialnością obiektywną. Nie jest konieczne wykazanie umyślnej albo nieumyślnej winy ukaranego podmiotu. Jednakże nie oznacza to, że nie istnieje możliwość ograniczenia lub wyłączenia przedmiotowej odpowiedzialności (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 01 czerwca 2010 r. sygn. III SK 5/10, LEX nr 622205).

Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 05 lutego 2015 r. o sygn. III SK 36/14 (LEX nr 1652700), o ile do zastosowania klasycznych sankcji administracyjnych wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności zachowania adresata z treścią normy, o tyle w przypadku nakładania przez organ kary pieniężnej, wymierzania jej wysokości oraz oceny możliwości odstąpienia od jej wymierzenia, istotną rolę odgrywają czynniki o charakterze subiektywnym, odtwarzane w oparciu o analizę całokształtu zachowania karanego przedsiębiorcy, jego motywacji, kontekstu zarzucanego mu naruszenia, czy chociażby wpływu przedsiębiorstwa na uchybienie obowiązujących norm. Jak podał Sąd Najwyższy, ukształtowała się zatem linia orzecnicza, zgodnie z którą przyjęto, że przedsiębiorstwo energetyczne może uniknąć kary, gdy wykaże, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo- prewencyjnym.

W niniejszej sprawie nie można natomiast przyjąć, aby R. M. powziął stosowne działania o takim charakterze. Przedsiębiorca miał pełną możliwość stworzenia takiej organizacji swojej działalności, aby wykluczyć możliwość naruszenia warunków zawartych w koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Dodatkowo Przedsiębiorca nie wykazał, że istniały obiektywne okoliczności, niezależne od niego, które uniemożliwiały wypełnienie przez niego obowiązków ustalonych w udzielonej mu koncesji.

Naruszenie powoda należało zatem przeanalizować przez pryzmat art. 56 ust. 6 p.e., uwzględniając stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe.

Przy oznaczaniu stopnia szkodliwości czynu Sąd miał na uwadze, że Przedsiębiorca –zgodnie z jego oświadczeniem- do końca stycznia 2016 r. sprzedawał na stacji auto- gazu olej napędowy z naziemnego zbiornika, podczas gdy działalność obrotu paliwami prowadził na podstawie koncesji od 1 lutego 2006 r. Korzystając z wolnostojącego na ziemi zbiornika powód nie stosował się do istotnych rozporządzeń, których respektowanie pozwoliłoby na spełnienie warunku 2.1.2. koncesji.

Istotnym jest, że powód nie zastosował się do przepisu § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 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 (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1853 ze zm.), z którego wynika, że w skład stacji paliw płynnych mogą wchodzić tylko podziemne zbiorniki magazynowe paliw płynnych. Tymczasem jest to podstawowy przepis określający strukturę stacji paliw płynnych. Wobec tego dystrybucja paliw płynnych powinna się odbywać wyłącznie przy wykorzystaniu zbiorników podziemnych. Przy czym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w przepisach art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał 7 czerwca 2010 r. rozporządzenie w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719), w którego § 4 ust. 1 pkt 20 zabroniono dystrybucji i przeładunku ropy naftowej i produktów naftowych w obiektach i na terenach nieprzeznaczonych do tego celu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami prawa nie jest więc dopuszczalne prowadzenie sprzedaży detalicznej paliwa płynnego, w tym oleju napędowego ze zbiornika napowierzchniowego, w który został wyposażony punkt dystrybucji należący do powoda. Tym samym eksploatacja takiego zbiornika przez powoda stanowi rażące naruszenie ww. przepisów prawa, które jest znacznie szkodliwe. Przestrzeganie wskazanych przepisów ma bowiem zasadnicze znaczenie dla prawidłowego prowadzenia działalności koncesjonowanej oraz szeroko pojętego bezpieczeństwa. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że posadowienie zbiornika paliwa płynnego pod ziemią zmniejsza zagrożenie pożarowe, dla ludzi, mienia, środowiska. Dostosowanie się do wskazanych regulacji uznać zatem trzeba za niezwykle ważne,

nawet jeśli działalność Przedsiębiorcy w dużej mierze zaspokajała jego potrzeby własne. Dlatego Prezes URE słusznie ustalił znaczną szkodliwość przypisanego powodowi czynu.

Nie można zatem skorzystać w stosunku do powoda z instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, o której mowa w art. 56 ust. 6a p.e., gdyż stosownie do treści tego przepisu jest to możliwe, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Mimo, że w niniejszej sprawie Przedsiębiorca zaprzestał naruszenia, gdyż jak podał pozwany, aktualnie wyposażył stację w jeden podziemny zbiornik paliw ciekłych, stopień szkodliwości jego czynu jest zdecydowanie wyższy niż znikomy.

Na marginesie należy zauważyć, że powód dokonuje modernizacji stacji w oparciu o środki, które udało mu się aktualnie zgromadzić. Jak podał w odwołaniu, na modernizację nie było go wcześniej stać. Tym niemniej skoro nie miał odpowiednich funduszy nie powinien podejmować działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi bez technicznego dostosowania stacji.

Jeśli chodzi o kwestię zawinienia stwierdzić trzeba, że powód nie wykazał się należyłą starannością wymaganą od profesjonalnie działającego na rynku podmiotu. Należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej ocenia się zgodnie z art. 355 § 2 kc przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Natomiast wyjątkowy charakter działalności koncesjonowanej przemawia za ustaleniem ponadprzeciętnego poziomu staranności, jaką powinien się wykazać koncesjonariusz. Tym samym uzasadnione jest, wobec takiego Przedsiębiorcy, zwiększone oczekiwanie co do jego umiejętności, wiedzy, rzetelności, zapobiegliwości, itp. Przedsiębiorcę obowiązuje zatem znajomość obowiązującego prawa oraz konsekwencji z niego wynikających w zakresie prowadzonej działalności koncesjonowanej. Powinien on znać kardynalne zasady tej działalności, m.in. że stacje paliw płynnych, a tym bardziej stacje auto-gazu nie mogą być wyposażone w naziemne zbiorniki, w których magazynowany jest olej napędowy. Ewentualne pozytywne kontrole, o których wspomina powód w odwołaniu, na okoliczność których nie przedstawił żadnych dowodów i nie wiadomo w jakim zakresie i przez jakie służby miały być prowadzone, nie mogą tej powinności i odpowiedniego, zgodnego z prawem postępowania wyłączyć. Jak też wynika z powyższego powód nie może usprawiedliwiać naruszenia własną niewiedzą.

Reasumując, w ocenie Sądu postępowanie powoda według swego uznania co do umieszczenia zbiornika na olej napędowy, bo nieoparte na przepisach prawa przemawia za określeniem stopnia zawinienia powoda jako znaczący.

Ponadto w zakresie uprzedniej karalności Sąd uwzględnił, że jak podał pozwany, Przedsiębiorca dotychczas nie był karany za naruszenie warunków udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Jeśli chodzi zaś o możliwości finansowe Przedsiębiorcy, Sąd posiłkując się dokumentami zebranymi w sprawie uznał, że zwłaszcza wobec przychodu Przedsiębiorcy uzyskanego w 2015 r. z tytułu koncesjonowanej działalności gospodarczej w wysokości (...)zł oraz dochodu z tej działalności w kwocie (...)zł, kara na poziomie 10 801,29 zł jest możliwa do poniesienia przez Przedsiębiorcę i nie oznacza likwidacji stacji, jak twierdzi powód. Podkreślenia wymaga, że powód nie udowodnił, że nie ma możliwości finansowych, aby uiścić kwotę kary pieniężnej określonej zaskarżoną Decyzją, w tym nie przedstawił żadnych dowodów, które wpływałyby na obniżenie jego możliwości finansowych ustalonych w oparciu o powyższe dane.

Przedmiotowa kara pieniężna ustalona na poziomie (...) przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez Przedsiębiorcę w 2015 r. pozostaje więc we właściwej proporcji do uzyskanego przychodu, mieści się w granicach określonych w art. 56 ust. 3 p.e., jednocześnie jest adekwatna do zawinienia i stopnia szkodliwości popełnionego czynu, dotychczasowej karalności i możliwości finansowych Przedsiębiorcy, toteż nie została wymierzona z naruszeniem art. 56 ust. 6 p.e. Poza tym powinna zadziałać wychowawczo na ukarany podmiot, na tyle, aby uchybienia podobnego rodzaju nie powtarzały się w przyszłości.

Biorąc powyższe względy pod uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie znajdując podstaw do jego uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 kpc.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na mocy art. 98 i 99 kpc zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. Stronie pozwanej jako wygrywającej spór Sąd przyznał więc od powoda zwrot kosztów wynagrodzenia pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalonego w przypadku pozwanego na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804 ze zm.).

SSO Anna Maria Kowalik