

Sygn. Akt XVII AmE 285/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 grudnia 2018 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: **SSR (del.) Jolanta Stasińska**

Protokolant: protokolant sądowy **Magdalena Żabińska**

po rozpoznaniu w dniu 19 grudnia 2018 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **P. Ł.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania P. Ł. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 8 czerwca 2018 roku, Nr (...)

1. oddała odwołanie,

2. zasądza od P. Ł. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

SSR (del.) Jolanta Stasińska

Sygn. akt XVII AmE 285/18

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 8 czerwca 2018 r., znak: (...), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 2 i art. 56 ust. 3 i 6 oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm.) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Panu P. Ł., prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą P. Ł., (...)z siedzibą w miejscowości S. (...) gm. K., w związku z ujawnieniem, w prowadzonej przez ww. przedsiębiorcę koncesjonowanej działalności gospodarczej nieprawidłowości, polegających na naruszeniu warunków udzielonej mu koncesji na obrót paliwami ciekłymi (decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 24 lutego 2015 r. nr (...) z późn. zm.), poprzez prowadzenie tej działalności na stacji paliw w miejscowości S. (...)gmina K. niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. - Prawo o miarach (Dz. U. z 2018 r. poz. 376 z późn. zm.) tj. poprzez eksploatowanie posadowionych na ww. stacji paliw odmierzaczy paliw nie poddanych aktualnej kontroli metrologicznej (brak świadectw legalizacji), co wypełnia dyspozycję art. 56 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy (naruszenie warunków koncesji), orzekł że:

1. Pan P. Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P. Ł., (...) z siedzibą w miejscowości S. (...), gm. K., naruszył warunek 2.2.1. udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 24 lutego 2015 r. nr (...) z

późn. zm.) koncesji na obrót paliwami ciekłymi, poprzez prowadzenie koncesjonowanej działalności gospodarczej na stacji paliw w miejscowości S. (...), niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, poprzez eksploatowanie posadowionych na niej odmierzaczy paliw bez poddania ich prawnej kontroli (brak świadectw legalizacji),

2. za działanie opisane w pkt 2 wymierzył karę pieniężną w kwocie 20.000,00 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył P. Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą P. Ł., (...)z siedzibą w miejscowości S. (...), gm. K., zaskarżając ją w całości.

Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa Energetycznego, poprzez jego błędną wykładnię poprzez uznanie przez Prezesa URE, że „obowiązkiem wynikającym z koncesji” w rozumieniu tego przepisu może być obowiązek konkretnego zachowania, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa (określający ten obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji); gdy ugruntowany jest odmienny pogląd, że „obowiązkiem wynikającym z koncesji” w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego może być tylko 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 uregulowań; co w konsekwencji przełożyło się na niesłuszne zastosowanie tego przepisu z powodu wadliwego przyjęcia przez Prezesa URE, że obowiązek terminowej legalizacji odmierzaczy stanowi obowiązek wynikający z pkt 2.2.1. koncesji udzielonej P. Ł. z dnia 24 lutego 2015 r., a sankcję za naruszenie tego obowiązku stanowi kara pieniężna, gdy przy zastosowaniu prawidłowej wykładni powyższego przepisu należy uznać, że obowiązek legalizacji odmierzaczy nie stanowi obowiązku wynikającego z udzielonej koncesji, lecz z przepisów powszechnie obowiązujących, dlatego brak jest podstaw do przyjęcia, że P. Ł. nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji, a tym samym brak jest podstaw do ukarania go karą pieniężną,

2. na wypadek nieuwzględnienia powyższego zarzucił także naruszenie art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego poprzez całkowite pominięcie wyjaśnień złożonych przez P. Ł. oraz powołanych przez niego dowodów z dokumentów co do przyczyn i okoliczności eksploatowania odmierzaczy paliw po upływie okresu legalizacji oraz całkowite zignorowanie dotychczasowego nienagannego zachowania P. Ł. i przez to wymierzenie P. Ł. kary pieniężnej w wysokości 20.000,00 zł, która to kara jest nieadekwatna do stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia oraz dotychczasowego zachowania koncesjonariusza.

Wskazując na powyższe odwołujący wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji w całości,

2. zasądzenie od pozwanego Prezesa URE na rzecz powoda zwrotu kosztów niniejszego procesu według norm przepisanych.

Odwołujący wskazał w uzasadnieniu odwołania, że w orzecznictwie utrwalona jest linia orzecznicza, iż warunek 2.2.1. koncesji z dnia 24 lutego 2015 roku nie jest warunkiem koncesji w rozumieniu art. 56 ust.1 pkt 12 Prawa energetycznego i dlatego ewentualne naruszenie takiego warunku nie może stanowić podstawy do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust.1 pkt 12 Prawa energetycznego. Powód wskazał, że decyzja o udzieleniu koncesji musi być autonomicznym źródłem obowiązków. Nie można traktować jako wynikającego z koncesji obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. W ocenie powoda warunek 2.2.1. zawarty w koncesji udzielonej powodowi został sformułowany w sposób ogólny i nie jest możliwy do odkodowania bez sięgnięcia do właściwych przepisów powszechnie obowiązujących tj. ustawy Prawo o miarach i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Zatem obowiązek legalizacji

odmierzaczy paliw ciekłych nie wynika wprost z koncesji udzielonej powodowi lecz jego źródłem jest przepis powszechnie obowiązującego prawa. Z tych względów warunku 2.2.1. koncesji z dnia 24 lutego 2015 roku nie można uznać za warunek koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego. Powód wskazał również, że stosowanie przyrządów pomiarowych podlegających kontroli meteorologicznej bez wymaganych dowodów tej kontroli zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2001r. stanowi wykroczenie zagrożone karą grzywny. Fakt ten także przemawia za tym, że pozwany nie posiada kompetencji do wymierzenia koncesjonariuszowi kary pieniężnej za naruszenie przepisów meteorologicznych.

Powód zarzucił również pozwanemu, że wydanie decyzji odbyło się z naruszeniem art. 56 ust. 6 Prawa energetycznego. Zgodnie z tym przepisem pozwany ustalając wysokość kary miał obowiązek uwzględnić stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie koncesjonariusza, jednak żadna z tych okoliczności nie była przedmiotem analizy pozwanego. W ocenie powoda przedmiotowy czyn charakteryzował się znikomym stopniem szkodliwości, gdyż po sprawdzeniu urządzeń pomiarowych u powoda przez Obwodowy Urząd Miar w L., wydano nowe świadectwa legalizacji ponownej dla wszystkich odmierzaczy będących przedmiotem niniejszego postępowania i urząd dopuścił je do dalszego użytkowania. Zatem na skutek braku terminowej legalizacji żaden z nabywców paliwa nie poniósł szkody. Powód wskazał przy tym na bieżące monitorowanie dostawy i sprzedaży paliwa na przedmiotowej stacji przez Spółkę (...), w ramach której powód prowadzi sprzedaż paliw. Powód wskazał, że BP nadzoruje swoich partnerów i dba o to by nie doszło do wydania konsumentowi nieodpowiedniej ilości paliwa. Ponadto, w ocenie powoda ryzyko nieprawidłowych wskazań odmierzaczy w okresie następującym tuż po upływie okresu ważności poprzedniej legalizacji jest znikome. Powód powołał się przy tym na dane wskazane w raportach NIK dotyczących lat 2010-2016r. Ponadto, z doświadczeń powoda z okresu prowadzenia przez niego działalności, a także z okresu kiedy działalność prowadziła matka powoda wynika, że odmierzacze paliw na skutek naturalnego zużycia ich elementów mają tendencję do zaniżania ilości paliwa tj. wskazują mniejszą ilość paliwa niż faktycznie wydana. Z tego względu powód nie naraził konsumentów na ryzyko poniesienia szkody.

Powód zarzucił pozwanemu również pominięcie okoliczności, że powód nie ponosi winy za eksploataowanie odmierzaczy paliw bez wymaganej kontroli meteorologicznej. Powód bowiem starając się o uzyskanie koncesji na obrót paliwami ciekłymi, we wniosku o udzielenie koncesji wskazał pozwanemu, że zamierza prowadzić sprzedaż paliw przy wykorzystaniu stacji paliw, na podstawie umowy dzierżawy, zaś w umowie dzierżawy wskazano, że to wydierżawiający będzie zobowiązany do spełnienia wszystkich wymogów niezbędnych do prowadzenia stacji paliw, a nie powód. Nadto, powód w listopadzie 2015 roku otrzymał zapewnienie od wydierżawiającego, że wszystkie odmierzacze zostały poddane legalizacji ponownej oraz posiadają świadectwa ważne do końca listopada 2017 roku. Po śmierci wydierżawiającego, powód zwrócił się do spadkobierców wydierżawiającego o udostępnienie mu świadectw legalizacji ponownej odmierzaczy. Z lektury świadectwa powód dowiedział się, że tylko jeden odmierzacz posiada legalizację ważną do dnia 30 listopada 2017 roku, zaś termin ważności pozostałych upłynął w dniu 31 lipca 2016 roku. Z tego względu powód nie miał świadomości, że posiadane przez niego odmierzacze nie posiadają ważnych świadectw legalizacji. Ta okoliczność zdaniem powoda świadczy o tym, że naruszenie obowiązku jest rezultatem niezależnych od powoda okoliczności o charakterze zewnętrznym, które uniemożliwiają zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo – skutkowego między zachowaniem przedsiębiorcy, a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną. W ocenie powoda naruszenie obowiązków prawnej kontroli meteorologicznej przyrządów pomiarowych na stacji paliw prowadzonej przez powoda nie jest rezultatem jego zachowania, toteż brak jest podstaw do jego ukarania. Pozwany wymierzając karę nie wskazał też, które konkretnie zachowanie powoda rzutowało na ostateczną wysokość wymierzonej kary pieniężnej, pomimo, że uzasadnienie decyzji organu regulacyjnego powinno wskazywać jakie było uprzednie zachowanie przedsiębiorcy oraz prezentować ocenę jak okoliczność ta wpłynęła na określenie wymiaru kary. Powód nie był wcześniej karany za naruszenie koncesji i z własnej inicjatywy usunął naruszenie niezwłocznie po jego wykryciu.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o:

1. oddalenie odwołania,

2. zasądzenie od Powoda na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany podtrzymał stanowisko zawarte w treści decyzji.

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

Decyzją z dnia 24 lutego 2015 r. nr (...) z późn. zm., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił Panu P. Ł., prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą P. Ł., (...) z siedzibą w miejscowości S. (...), gm. K. koncesji na obrót paliwami ciekłymi ustalając w powyższej decyzji szczególne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, w tym warunek 2.2.1., zgodnie z którym „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”./ k. 2-8 akt adm./

W toku postępowania administracyjnego w sprawie zmiany koncesji na obrót paliwami ciekłymi wszczętego na wniosek Przedsiębiorcy z dnia 5 stycznia 2017 r. na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 poz. 1165 z późn. zm.), Przedsiębiorca przedstawił świadectwa legalizacji zainstalowanych na stacji paliw w miejscowości S. (...) odmierzaczy paliw, których termin ważności był ustalony do dnia 31 lipca 2016 r. /k. 1 akt adm./

Przedsiębiorca koncesjonowanej działalności gospodarczej eksploatował na stacji paliw w położonej w miejscowości S. (...), 14 sztuk odmierzaczy paliw nie posiadając aktualnych świadectw ich legalizacji. W stosunku do 13 sztuk odmierzaczy paliw, świadectwa legalizacji straciły ważność w dniu 1 sierpnia 2016 r., zaś ponowna ich legalizacja miała miejsce w dniach 12 i 13 stycznia 2017 r. Natomiast w stosunku do jednego odmierzacza świadectwo legalizacji było ważne do dnia 30 listopada 2016 r., a ponowna legalizacja tego urządzenia miała miejsce w dniu 13 stycznia 2017 r./ okoliczności bezsporne/

Na wezwanie Prezesa URE, Przedsiębiorca w piśmie z dnia 23 listopada 2017 r. wskazał, że w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do dnia 11 stycznia 2017 r. prowadził sprzedaż olejów napędowych oraz benzyn przy użyciu odmierzaczy wskazanych w wezwaniu oraz, iż „prowadząc tę sprzedaż nie miał świadomości, że urządzenia te nie posiadają ważnych świadectw legalizacji”./k. 24, 30-32 akt adm./

Prezes URE w dniu 13 marca 2018 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia Przedsiębiorcy kary pieniężnej w związku z ujawnieniem w prowadzonej przez niego koncesjonowanej działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi nieprawidłowości polegających na naruszeniu wskazanego wyżej warunku 2.2.1 udzielonej Przedsiębiorcy koncesji poprzez prowadzenie działalności na stacji paliw położonej w miejscowości S. (...), bez posiadania wymaganych przepisami ustawy - Prawo o miarach, świadectw legalizacji ponownej zainstalowanych na niej odmierzaczy paliw ciekłych, o czym powiadomiono Przedsiębiorcę pismem z dnia 13 marca 2018 r. W piśmie powyższym Prezes URE wezwał Przedsiębiorcę do przedstawienia m.in. wyjaśnień dotyczących stwierdzonych w prowadzonej przez niego koncesjonowanej działalności gospodarczej nieprawidłowości, w szczególności do wskazania przyczyn zaniechania w zakresie poddania legalizacji odmierzaczy paliw zainstalowanych na eksploatowanej przez Przedsiębiorcę stacji paliw położonej w miejscowości S. (...)/k. 43-45 akt adm./

W odpowiedzi na powyższe, Przedsiębiorca w piśmie z dnia 6 kwietnia 2018 r. podał przyczyny eksploatacji odmierzaczy paliw pomimo braku aktualnych ich legalizacji, /k. 48-54 akt adm./

Pismem z dnia 24 kwietnia 2018 r. Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie oraz o możliwości zapoznania się ze zgrupowanym w sprawie materiałem dowodowym w

celu ewentualnego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszanych żądań w terminie do dnia 8 maja 2018 r., informując jednocześnie, że niezapoznanie się z aktami sprawy zostanie uznane za rezygnację z możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego. Pismo powyższe zostało odebrane w dniu 24 kwietnia 2018 r. /k. 105 akt adm./

Przedsiębiorca w wyznaczonym terminie ani do dnia wydania decyzji nie skorzystał z przysługującego mu w powyższym zakresie uprawnienia. /bezsporne/

Przedsiębiorca w roku podatkowym 2017 roku z tytułu prowadzenia koncesjonowanej działalności gospodarczej osiągnął przychód (...) /k. 60 akt adm./

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów, w tym zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

Postanowieniem z dnia 19 grudnia 2018 roku Sąd pominął wniosek o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego oraz wniosek o przesłuchanie stron, na wnioskowane w treści odwołania okoliczności, albowiem wnioski o przeprowadzenie tych dowodów zostały przez powoda cofnięte na rozprawie w dniu 19 grudnia 2018 roku.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Powyższe oznacza, że naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do nałożenia na przedsiębiorcę przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kary pieniężnej przy czym nie jest wymagane wykazanie zawinonego działania przedsiębiorcy. Z tego też względu niezasadnie twierdził powód, iż pozwany nie posiadał kompetencji do nałożenia na powoda kary pieniężnej. Wymierzenie na tej podstawie kary pieniężnej ma ponadto charakter obligatoryjny. Wskazuje on na odpowiedzialność za nieprzestrzeganie różnego rodzaju obowiązków koncesyjnych. Odpowiedzialność określona w przywołanym przepisie ma charakter obiektywny, ponieważ dla stwierdzenia naruszenia przez koncesjonariusza ciężących na nim obowiązków wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób sprzeczny z wiążącym go nakazem lub zakazem. Odpowiedzialność ta jest niezależna od możliwości przypisania podmiotowi winy, czy też od stopnia jego winy w danym przypadku. Zarzucalność czynu związana jest bowiem z samym faktem popełnienia czynu o znamionach określonych we wskazanym przepisie prawa.

Bezspornym w przedmiotowej sprawie jest, że powód związany był obowiązkiem wynikającym z punktu 2.2.1. koncesji, zgodnie z którym: „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”.

Bezsporny był również fakt, że powód w okresie od 1 sierpnia 2016 roku do 13 stycznia 2017 roku eksploatował na przedmiotowej stacji paliw 13 odmierzaczy paliw ciekłych, oraz jeden odmierzacz w okresie od 1 listopada 2016 roku do 13 stycznia 2017 roku, które nie spełniały wymagań meteorologicznych

Powód wskazał jednak, że obowiązek legalizacji odmierzaczy paliw ciekłych nie wynika wprost z koncesji udzielonej powodowi, tj. wprost z treści cytowanego wyżej warunku koncesji 2.2.1., lecz jego źródłem jest przepis powszechnie

obowiązującego prawa. Z tych względów warunku 2.2.1. koncesji z dnia 24 lutego 2015 roku nie można uznać za warunek koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego.

Istotnie, w myśl art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 11 maja 2001r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2018r. poz. 376, z późn. zm.), przyrządy pomiarowe, które mogą stosowane w obrocie są określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 6, podlegają prawnej kontroli meteorologicznej, zaś w okresie dokonanego przez powoda czynu obowiązywało w tym przedmiocie Rozporządzenie Ministra gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 roku w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli meteorologicznej oraz zakresu tej kontroli (Dz.U. z 2014r., poz. 1066), zgodnie natomiast z art. 8a ust. 1 ustawy o miarach przyrządy pomiarowe podlegające prawnej kontroli mogą być wprowadzone do obrotu i użytkowania oraz użytkowane tylko wówczas, jeżeli posiadają ważną decyzję zatwierdzenia typu lub ważną legalizację.

W nawiązaniu do powyższego wskazać należy, iż w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 marca 2018 r. (sygn. akt III SK 14/17, Lex Nr 2522946) Sąd Najwyższy dokonał analizy pojęcia "obowiązku wynikającego z koncesji". Sąd Najwyższy wskazał, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne 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 uregulowań. Sąd Najwyższy podkreślił jednak, że użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne sformułowanie "wynikające z koncesji" nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. W demokratycznym państwie prawnym prawa i obowiązki osób są określone w drodze ustawy, a zatem to akty normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne. Co więcej, niedopuszczalne jest kształtowanie praw i obowiązków osób w drodze decyzji niemającej właściwej ustawowej podstawy prawnej. Organy administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej jedynie konkretyzują obowiązki wynikające z ustawy, nie są natomiast upoważnione do nakładania na osoby obowiązków prawnych, które nie mają podstawy ustawowej. W rezultacie obowiązkiem wynikającym z koncesji jest obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z przepisów prawa (tj. ustaw i wydanych na ich podstawie rozporządzeń).

Mając na względzie powyższe, po stronie powodowej jako koncesjonariusza pozostawało podjęcie odpowiednich starań prowadzących do użytkowania odmierzaczy paliw poddanych prawnej kontroli, tj. posiadając ważną legalizację tych urządzeń. Tym samym przyjąć należało, iż obowiązek użytkowania przedmiotowych urządzeń w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami określającymi wymogi techniczne, w tym meteorologiczne, mające podstawę ustawową w postaci przepisów ustawy o miarach oraz powołanego rozporządzenia, wynikał wprost z treści przedmiotowej decyzji koncesyjnej.

Za niezasadny zatem należy uznać zarzut odwołującego, gdy podnosi iż obowiązek, którego naruszenie stwierdzono nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej.

W tym miejscu należy wskazać, że powód jako podmiot profesjonalny, na podstawie udzielonej mu koncesji miał obowiązek jej wypełniania w sposób zgodny z prawem. Odnośnie działania profesjonalnego przez podmiot stanowi przepis art. 355 § 2 k.c., który wymaga od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przy uwzględnieniu

ich zawodowego charakteru, staranności szczególnego rodzaju. Przedsiębiorca obowiązany jest, na jego podstawie, do zwiększonej skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania, jak również uzasadnione jest oczekiwanie od niego wiedzy na temat zasad prowadzenia działalności dotyczącej obrotu paliwami ciekłymi i związanymi z tym wiedzą w zakresie obowiązujących przepisów prawa. W istotę działalności gospodarczej wpisane jest bowiem posiadanie specjalistycznej wiedzy nie tylko obejmującej czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone standardy wymagań. Powód powyższych kryteriów nie spełnił, nie organizując prowadzonej przez siebie działalności w sposób wykluczający możliwość użytkowania odmierzaczy bez ich ważnej legalizacji. Wymóg zachowania przez tego rodzaju podmiot należytej staranności uzasadnia ponadto zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy, rzetelności, zapobiegliwości, zdolności przewidywania, jak również znajomości obowiązujących przepisów prawa oraz konsekwencji wynikających z niego dla wykonywanej działalności gospodarczej. Ocena przedmiotowej staranności jest surowsza z uwagi na to, że w istotę działalności regulowanej wkomponowane jest wymaganie posiadania niezbędnej wiedzy specjalistycznej, obejmującej nie tylko czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone zwyczajowo standardy wymagań. Powód jako przedsiębiorca zobligowany jest zatem do wypełniania obowiązków, wynikających z obowiązujących przepisów prawa oraz udzielonej mu koncesji, powinien być również świadomy następstw, jakie wiążą się z uchybieniem tym obowiązkom.

W niniejszej sprawie strona powodowa nie zdołała wykazać, iż zaistniały przesłanki do zmniejszenia nałożonej kary. Z treści zaskarżonej decyzji wynika bowiem, iż pozwany przy wymiarze kary uwzględnił wszystkie przesłanki, o których mowa w treści cytowanego wyżej art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne.

Zgodnie z treścią 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1-38, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Zgodnie natomiast z ust. 6 ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Jeśli chodzi o miarkowanie kary, stwierdzić należy że strona powodowa nie wykazała żadnych przesłanek, które wskazywałyby, że należy zmienić karę pieniężną, poprzez niewskazanie żadnych okoliczności, które mogłyby wpłynąć na jej zmniejszenie. Wskazać przy tym należy, iż pierwotnie zgłoszony wniosek o przesłuchanie powoda na okoliczności, w szczególności związane z czynem został przez powoda cofnięty. Całkowity przychód powoda osiągnięty w roku podatkowym 2017 z tytułu koncesjonowanej działalności gospodarczej wyniósł (...) zł. W przypadku powoda, biorąc pod uwagę ponad 5 miesięczny okres opóźnienia w prowadzeniu koncesjonowanej działalności, zgodnie z warunkami koncesji Prezes URE nałożył za to przewinienie karę pieniężną w kwocie 20.000,00 zł, co stanowi (...) % przychodu osiągniętego z działalności gospodarczej objętej koncesją na obrót paliwami ciekłymi w 2017 roku. Reasumując, nałożona na powoda kara pieniężna nie przekraczała 15 % przychodu powoda osiągniętego z działalności gospodarczej objętej koncesją na obrót paliwami ciekłymi w 2017 roku. Wymierzona kara pieniężna mieści się zatem w dolnych granicach maksymalnego wymiaru kary.

Jeśli chodzi natomiast o analizę zaskarżonej decyzji i analizę przesłanek, które były wzięte pod uwagę, to wskazać należy że zostały one wskazane prawidłowo i zaskarżona decyzja stanowi zindywidualizowany akt administracyjny w nawiązaniu do wszystkich okoliczności, które powinny być wzięte pod uwagę, jeżeli chodzi o dyrektywy wymiaru kary. Pozwany ustalając wysokość kary w sposób prawidłowy uwzględnił stopień szkodliwości czynu, usunięcie stanu niezgodnego z prawem, wcześniejszą niekaralność powoda oraz możliwości finansowe Przedsiębiorcy.

Wbrew twierdzeniom strony powodowej, wzięto pod uwagę dotychczasowe zachowanie powoda, jednakże stopień szkodliwości zaniedbań, których dopuścił się powód był wyższy niż znikomy. Powód powołał się na dane zawarte w raportach NIK, wskazujące na znikome ryzyko nieprawidłowych wskazań odmierzaczy paliw tuż po upływie okresu legalizacji. Opóźnienie w realizacji obowiązku przez powoda dotyczące 13 urządzeń wynosiło jednak ponad 5 miesięcy. Powyższe mogło zatem doprowadzić do nieprawidłowego prowadzenia działalności koncesjonowanej w

powyższym okresie, a w konsekwencji narazić na negatywne i nieodwracalne skutki względem konsumenta. Powód zatem zaniedbał wykonanie ciężących na nim obowiązków i tym samym naruszył miernik podwyższonej staranności, który ciąży na podmiotach profesjonalnych, o czy była mowa wyżej. Nieuzasadnione było przekonanie powoda, iż zakres kontroli spółki (...) względów partnerów, w tym powoda świadczy o znikomym ryzyku wydawania klientom nieodpowiedniej ilości paliwa. Niezalenie bowiem od zakresu wskazanej przy powoda współpracy, ustawodawca przewidział przedmiotowy obowiązek dokonywania ponownej legalizacji odmierzaczy paliw ciekłych, którego spełnienie należało do powoda jako koncesjonariusza.

Wskazać przy tym należy, iż zasadnie wskazał pozwany w treści decyzji, że uznanie szkodliwości czynu powoda w stopniu wyższym niż znikomy, uniemożliwiało odstąpienie od nałożenia na powoda kar na podstawie powołanego wyżej art. 56 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne.

Powód w treści odwołania zakwestionował również przypisanie mu winy za niedopełnienie powyższego obowiązku. Wskazał przy tym, że okolicznością wyłączającą jego winę jest fakt, iż prowadził sprzedaż paliw przy wykorzystaniu stacji paliw, na podstawie umowy dzierżawy. W umowie dzierżawy wskazano, że to wydierżawiający będzie zobowiązany do spełnienia wszystkich wymogów niezbędnych do prowadzenia stacji paliw. Nadto, powód w listopadzie 2015 roku otrzymał zapewnienie od wydierżawiającego, że wszystkie odmierzacze zostały poddane legalizacji ponownej oraz posiadają świadectwa ważne do końca listopada 2017 roku. Brak legalizacji powód ustalił zaś dopiero po zażądaniu wydania świadectw dotyczących przedmiotowych urządzeń od spadkobierców wydierżawiającego.

Powyższa argumentacja powoda nie zasługuje na uwzględnienie. Przekonanie powoda o braku możliwości przypisania mu winy, z uwagi na treść umowy dzierżawy jest nieuprawnione. Powód był bowiem stroną przedmiotowej umowy (k. 36-39 akt adm.), a zatem miał realny wpływ na jej treść. Ponadto, niezależnie od treści wskazanego zobowiązania, to powód jako koncesjonariusz zobowiązany był do wypełnienia obowiązku, o którym mowa w treści 2.2.1. koncesji. Wskazana okoliczność nie zwalnia zatem powoda z odpowiedzialności za niedopełnienie powyższego obowiązku, ani też nie stanowi okoliczności wpływającej na zmniejszenie stopnia winy.

W odniesieniu do wysokości nałożonej na powoda kary przyjąć zatem należało, wbrew twierdzeniom powoda, iż została ona ustalona w granicach swobodnego uznania administracyjnego. Wskazać tu należy, iż kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo – zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z dnia 31 marca 2008r., SK 75/06, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 30). Powód w toku niniejszego postępowania nie wykazał, aby nałożona kara zachwiała jego płynność finansową. Wskazać przy tym należy, iż kara w nałożonej wysokości, relatywnie niska i zarazem adekwatna do zakresu stwierdzonego naruszenia, będzie również odpowiednio odczuwalna, na tyle dolegliwa, aby spełniła swoje funkcje. Należało zatem przyjąć, iż kara w wysokości nałożonej decyzją z dnia 8 czerwca 2018 roku, będzie na tyle odczuwalna dla powoda, aby spełniła swoje funkcje represyjną i zapobiegawczą sprawiając, że powód, jako podmiot ukarany będzie stosował się do obowiązującego porządku prawnego, a także wychowawczą oddziałując zniechęcająco na innych przedsiębiorców do podejmowania działań niezgodnych z prawem.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy w Warszawie, na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c. oddalił odwołanie stwierdzając brak podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że na koszty należne Prezesowi URE, jako wygrywającemu przedmiotowy spór, złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego 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 (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

SSR (del.) Jolanta Stasińska