

Sygn. akt *XVII AmE 37/19*

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 listopada 2020 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	starszy sekretarz sądowy Joanna Preizner

po rozpoznaniu 18 listopada 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K.

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 19 listopada 2018 r. Nr (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję w punkcie drugim, w ten sposób, że odstępuje od wymierzenia kary;
2. oddala odwołanie w pozostałej części;
3. znosi wzajemnie pomiędzy stronami koszty procesu, w tym koszty zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 37/19

UZASADNIENIE

Decyzją z 19 listopada 2018 roku nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 2, ust. 3 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm., dalej p.e.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, stwierdził, że:

1. (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K. (dalej powódka, Przedsiębiorca) wykonując działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami ciekłymi na stacji w K. przy ulicy (...) z wykorzystaniem odmierzacza paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) i numerze fabrycznym czujnika objętości (...), niespełniającego wymagań, naruszyła warunek 2.2.1. koncesji o treści „Koncesjonariusz jest zobowiązany do utrzymania 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.” zawarty w koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 20 kwietnia 2009 r., znak: (...),

2. za działania opisane w pkt 1, wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 5.000 zł.

Od niniejszej Decyzji odwołanie złożyła powódka, wnosząc o uchylenie Decyzji w całości, względnie o zmianę Decyzji poprzez odstąpienie od wymierzenia kary oraz zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonej Decyzji zarzuciła naruszenie:

1. art. 56 ust. 6a p.e. poprzez uznanie, że stopień szkodliwości czynu jest mały, ale nie znikomy i w konsekwencji niezastosowanie tego przepisu tzn. nie odstąpienie od wymierzenia kary;

2. art. 189f k.p.a. poprzez nieuzasadnione nieodstąpienie od jego zastosowania tj. poprzez odmowę odstąpienia od wymierzenia kary i poprzestanie na pouczeniu strony w sytuacji, kiedy ze względu na niezwłoczność wycofania przez Spółkę urządzenia niespełniającego wymagań a także znikomą wagę naruszenia przepisów, wskazany przepis powinien mieć zastosowanie w sprawie;

3. art. 189 k.p.a. poprzez uznanie, że samoistne rozkalibrowanie się urządzenie pomiarowe nie stanowi siły wyższej i nie uzasadnia odstąpienia od wymierzenia kary.

Pozwany Prezes URE złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania, przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

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

Decyzją Prezesa URE z 20 kwietnia 2009 r. Nr (...) udzielono (...) ***spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w K.*** koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 1 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2025 r. Powyższa decyzja o udzieleniu koncesji daje Przedsiębiorcy uprawnienie m.in. do prowadzenia działalności w zakresie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu stacji paliw zlokalizowanej w K. przy ulicy (...) (decyzja koncesyjna k. 5-7 akt adm.).

Zgodnie z warunkiem 2.2.1. ww. koncesji „Koncesjonariusz jest zobowiązany do utrzymania 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.6 akt adm.).

Podczas kontroli przeprowadzonej na powyższej stacji paliw 25 maja 2017 r. przez inspektorów Obwodowego Urzędu Miar w K. stwierdzono, że odmierzacz paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) i numerze fabrycznym czujnika objętości (...), posiada ważne dowody prawnej kontroli metrologicznej do dnia 30 czerwca 2017 roku oraz nienaruszone, o czytelnych wizerunkach cechy zabezpieczające urzędu miar, ale nie spełnia wymagań metrologicznych. Sprawdzenie dokładności wskazań powyższego odmierzacza dokonane przez inspektorów Obwodowego Urzędu Miar w K. wykazało, że błędy wskazań w ww. odmierzaczu przekraczały wartość błędów granicznych dopuszczalnych tj. +/- 0,5 % odmierzonej dawki (protokół kontroli nr (...) k. 10-13 akt adm., świadectwo legalizacji ponownej z 15 czerwca 2015 roku k. 27 akt adm.).

W związku z powyższym odmierzacz został niezwłocznie wycofany z użytku, a wskazana nieprawidłowość usunięto 5 czerwca 2017 roku, zaś następnego dnia dokonano ponownej legalizacji odmierzacza (świadectwo legalizacji ponownej z 6 czerwca 2017 roku k. 28 akt adm., pismo z 26/01/2017 r. k. 26 akt adm.).

Pismem z 15 stycznia 2018 r. Prezes URE zawiadomił powódkę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej za przewinienie wymienione w art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne, w związku z naruszeniem warunku 2.2.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Jednocześnie powódka została wezwana do złożenia szczegółowych wyjaśnień w sprawie, złożenia ewentualnych dodatkowych wniosków dowodowych mających związek z ujawnionym naruszeniem oraz dokumentów przedstawiających jej sytuację finansową (zawiadomienie k. 1- 2 akt adm.).

W odpowiedzi na powyższe wezwanie, pismem z 7 lutego 2018 r., powódka przedstawiła swoje stanowisko w sprawie oraz załączyła żądane dokumenty. W uzasadnieniu stanowiska wskazała, że przyczyną błędnego pomiaru było samoczynne rozkalibrowanie się urządzenia tuż przed kontrolą. W związku z powyższym, w jej ocenie, waga naruszenia prawa jest znikoma, ponieważ rozkalibrowanie odmierzacza trwało bardzo krótko, było nieznaczne i w zasadzie nie wywołało negatywnych skutków. W dalszej kolejności podkreśliła, że w dacie kontroli odmierzacz posiadał ważne świadectwo legalizacji ponownej oraz prawidłowo umieszczone i nienaruszone cechy zabezpieczające. Natychmiast po kontroli odmierzacz został wyłączony z użytkowania i niezwłocznie poddany badaniu, a następnie poddany ponownej legalizacji. Podniosła również, że nawet gdyby fakt błędnego wyniku pomiaru urządzenia analizować w kategoriach naruszenia przepisów, wówczas i tak należałoby uznać, iż powodem wystąpienia takiej okoliczności były przesłanki, na które Spółka nie miał i nie mogła mieć wpływu, a więc siła wyższa, co z kolei uzasadnia zastosowanie w sprawie art. 189e k.p.a., a zatem odstąpienie od wymierzenia kary (pismo k. 14-22 akt adm.).

Pismem z 17 września 2018 r. zawiadomiono powódkę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz wyznaczono 7- dniowy termin na wniesienie ewentualnych uwag i wyjaśnień (zawiadomienie k. 78 akt adm.).

19 listopada 2018 roku Prezes URE wydał zaskarżoną Decyzję (k.82-85 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 zasługuje na uwzględnienie.

Bezspornym jest w sprawie, że kontrolowany 25 maja 2017 r. przez inspektorów Obwodowego Urzędu Miar w K. odmierzacz paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) i numerze fabrycznym czujnika objętości (...), zamontowany na stacji paliw należącej do powódki, a zlokalizowanej w K. przy ul. (...), dla którego 15 czerwca 2015 r. wydane zostało stosowne świadectwo legalizacji ważne do 30 czerwca 2017 r., mimo, że posiadał ważne dowody prawnej kontroli metrologicznej oraz nienaruszone, o czytelnych wizerunkach cechy zabezpieczające urzędu miar, nie spełniał wymagań metrologicznych ze względu na błędne wskazania przy odmierzaniu dawek paliwa, przekraczające granice błędów dopuszczalnych.

Powyższe stanowiło podstawę do niezasadnego, w ocenie Sądu, stwierdzenia przez Prezesa URE, że powód naruszył warunek 2.2.1. posiadanej koncesji, a w związku z tym również przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Przedmiotowe zapatrywanie Sądu odnośnie braku słuszności stanowiska Prezesa URE nie opiera się jednak na uznaniu, że nie mogło dojść do naruszenia wymienionego warunku koncesji z racji tego, że posługiwanie się odmierzaczem paliw ciekłych spełniającym wymagań metrologicznych nie jest obowiązkiem wynikającym z koncesji.

Według Sądu Najwyższego obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. jest taki obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje określony w ustawie obowiązek wobec indywidualnego koncesjonariusza w sposób bardziej szczegółowy niż wynika to z przepisów ustawy lub aktów wykonawczych. Użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. 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 określane w drodze ustawy, a zatem to akty

normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne. Więcej, jest niedopuszczalne kształtowanie praw i obowiązków osób w drodze decyzji niemającej właściwej ustawowej podstawy prawnej. Organy administracji publicznej, w tym organy regulacyjne w drodze decyzji administracyjnej jedynie konkretyzują obowiązki wynikające z ustawy; w żadnym razie 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 odnośnych przepisów prawa (ustaw i wydanych na ich podstawie rozporządzeń) (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2018 r. sygn. III SK 14/17, LEX nr 2522946).

Posługiwanie się przez powódkę odmierzaczem paliw ciekłych spełniającym wymagania metrologiczne jest zatem obowiązkiem wynikającym z pkt 2.2.1. udzielonej jej koncesji, bowiem zgodnie z jego treścią Koncesjonariusz jest obowiązany m. in. 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, z czego należy wywieść, że powódka powinna, zachowując obowiązujące przepisy metrologiczne zapewnić wyposażenie stacji w urządzenie odmierzacza spełniającego wymogi metrologiczne.

Tym samym utrzymywanie urządzenia, które nie spełnia wymagań metrologicznych stoi w sprzeczności z warunkiem opisanym w pkt 2.2.1. koncesji, aczkolwiek nie przesądza to automatycznie o nałożeniu kary.

Stosownie do treści art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Odpowiedzialność za naruszenie warunków koncesji na mocy powołanego przepisu jest co do zasady 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 1 czerwca 2010 r. sygn. III SK 5/10, LEX nr 622205).

Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 5 lutego 2015 r. (sygn. akt III SK 36/14, LEX nr 1652700), zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego do stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorstwo energetyczne ciążących na nim obowiązków wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób niezgodny z wiążącym go nakazem albo zakazem (wyroki Sądu Najwyższego z 30 września 2011 r., III SK 10/11; z 5 listopada 2008 r., III SK 6/08 i powołane tam przykłady). Jednakże gdy dochodzi do nałożenia kary pieniężnej, konieczne jest uwzględnienie różnego rodzaju elementów o charakterze subiektywnym, składających się na podmiotową stronę odpowiedzialności zagrożonej dolegliwymi karami pieniężnymi (wyrok Sądu Najwyższego z 30 września 2011 r., III SK 10/11). O ile zatem 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 obowiązującym normom. Dlatego w orzecznictwie Sądu Najwyższego ukształtowała się linia orzecznicza, podzielana już w orzecznictwie Sądów obu instancji, zgodnie z którą w sprawach z odwołania od decyzji regulatora rynku nakładających kary pieniężne z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z mocy ustawy lub decyzji, należy zapewnić przedsiębiorcom wyższy poziom sądowej ochrony praw, zaś zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w zakresie dotyczącym kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (wyroki Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10 i z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10). Zgodnie z tą linią orzeczniczą 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.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że powódka wykazała, iż podjęła takie działania. Przede wszystkim, w dniu kontroli odmierzacz paliw ciekłych posiadał ważne świadectwo legalizacji oraz nienaruszone, o czytelnych wizerunkach cechy zabezpieczające urząd miar.

W ocenie Sądu skoro powódka otrzymała świadectwo legalizacji z okresem ważności od 15 czerwca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. wydane przez Naczelnika Obwodowego Urzędu Miar w K. uprawnionym było przyjęcie, że dany odmierzacz będzie spełniał wymagania w wymienionym okresie. Nie można zatem postawić powódce zarzutu, że nie sprawdzała urządzenia częściej, bowiem taki obowiązek nie wynikał z obowiązujących przepisów prawa.

Podkreślenia wymaga również okoliczność, iż użytkowany przez powódkę odmierzacz w dacie kontroli posiadał nienaruszone cechy zabezpieczenia opisane w świadectwie legalizacji, co stwierdzili inspektorzy kontroli, wobec czego brak jest podstaw do uznania, że doszło do jakiegokolwiek ingerencji zewnętrznej mogącej wpłynąć na działanie odmierzacza.

Sąd doszedł zatem do wniosku, że powódka podjęła wszystkie możliwe i wymagane prawem działania o charakterze ostrożnościowo- prewencyjnym, aby zapobiec naruszeniu warunków koncesji poprzez stosowanie odmierzacza paliw ciekłych niespełniającego wymagań metrologicznych. Z drugiej strony Prezes URE nie wskazał jakie jeszcze inne działania powódka powinna była podjąć, aby uniknąć naruszenia warunków koncesji.

Reasumując, powódka nie miała wpływu na niepoprawną pracę odmierzacza, a po ujawnieniu tejże nieprawidłowości podjęła działania celem zachowania wymagań metrologicznych, toteż posiłkując się standardami wynikającymi z prawa karnego, należało stwierdzić, że brak jest związku przyczynowo- skutkowego między postępowaniem powódki a błędnymi wskazaniem odmierzacza paliw ciekłych, przekraczającymi granice błędów dopuszczalnych.

Powyższe przemawia, za wyłączeniem odpowiedzialności powódki za naruszenie warunku 2.2.1 koncesji poprzez stosowanie odmierzacza paliw ciekłych niespełniającego wymagań metrologicznych, a skoro tak to nie powinna ponosić odpowiedzialności z art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e.

Z tych względów Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uznając zaskarżoną Decyzję za wadliwą, uchylił ją na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c., zgodnie z którym w razie tylko częściowego uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Mając na uwadze fakt, iż powódka zaskarżyła decyzję w całości, a Sąd uznał zasadność odwołania jedynie w zakresie odstąpienia od wymierzenia kary, to należało uznać, że każda ze stron w równym stopniu wygrała jak i przegrała sprawę. W konsekwencji koszty procesu zostały między stronami wzajemnie zniesione.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik