

Sygn. akt *XVII AmE 205/19*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 czerwca 2021 r.

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

Przewodniczący –	<b>Sędzia SO Anna Maria Kowalik</b>
------------------	-------------------------------------

po rozpoznaniu 16 czerwca 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa **H. B.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 20 marca 2019 r. Nr (...)(...)

1. oddała odwołanie;
2. zasądza od H. B. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

**Sygn. akt XVII AmE 205/19**

## UZASADNIENIE

Decyzją z 20 marca 2019 r. Nr (...)(...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE, pozwany), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r., poz. 755, 650, 685 i 771) (dalej p.e.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.) (dalej k.p.a.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, orzekł, że:

- 1) **H. B.**, prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Firma (...) B. H. z siedzibą w miejscowości L. (dalej powód) nie dochował obowiązku określonego w punkcie 2.1.3. (obecnie pkt 2.2.6.) koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 15 października 2009 r. nr (...) ze zmianami, poprzez nie posiadanie od 1 sierpnia 2016 r. do 23 stycznia 2017 r. pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych i roztopowych z terenu stacji paliw zlokalizowanej w W. przy ul. (...) z (...);
- 2) za działanie określone w pkt 1 wymierzył powodowi karę pieniężną w kwocie 5 742,00 zł (pięć tysięcy siedemset czterdzieści dwa złote, zero groszy);
- 3) umarzył postępowanie administracyjne wszczęte z urzędu 29 stycznia 2019 r., na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne w sprawie wymierzenia powodowi, kary pieniężnej w związku z nieprzestrzeganiem

obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi, z uwagi na naruszenie warunku zawartego w pkt 2.2.1. (obecnie pkt 2.2.7.) poprzez stosowanie w 2017 r. odmierzacza paliw ciekłych o nr fabrycznym (...) zlokalizowanego na stacji paliw w miejscowości C., ul. (...), który nie posiadał ważnego dowodu prawnej kontroli metrologicznej.

Od powyższej Decyzji powód złożył odwołanie, zaskarżając ją w pkt 2 i zarzucając:

1. błąd w ustaleniach faktycznych, mający wpływ na wynik sprawy polegający na ustaleniu, że niedochowanie obowiązku wynikającego z pkt 2.1.3. koncesji jest nacechowane wysokim stopniem szkodliwości oraz stopniem zawinienia, a wymierzona kara odpowiada możliwościom finansowym przedsiębiorcy, podczas gdy naruszenie warunków koncesji stanowiło omyłkę przedsiębiorcy, stacja paliw spełniała wszystkie warunki wymagane przez prawo, a wymierzona kara jest niewspółmierna do możliwości przedsiębiorcy, co doprowadziło do nieodstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, a w przypadku odmowy odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej do błędnego ustalenia jej wysokości na podstawie art. 56 ust. 6 p.e.;

2. naruszenie przepisów postępowania, mających wpływ na wynik sprawy, to jest art. 56 ust. 6a p.e. poprzez jego niezastosowanie i nieodstąpienie od nałożenia kary pieniężnej pomimo znikomej społecznej szkodliwości czynu oraz zrealizowania przez powoda obowiązków wynikających z koncesji.

W oparciu o powyższe zarzuty, powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w pkt 2 i zasądzenie kosztów postępowania na rzecz odwołującego się.

Pozwany złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania, dopuszczenie oraz przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego na okoliczność twierdzeń zawartych w zaskarżonej Decyzji, zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Decyzją z 15 października 2009 r. nr (...) Prezes URE udzielił H. B. koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 16 października 2009 r. do 31 grudnia 2025 r. W warunkach koncesji zawarto punkt 2.1.3. stanowiący iż "Koncesjonariusz obowiązany jest do przestrzegania przepisów ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zmianami), a w szczególności do posiadania pozwoleń wodnoprawnych, gdy są one wymagane." Po zmianie koncesji na obrót paliwami ciekłymi jest to pkt 2.2.6. o treści „Koncesjonariusz jest obowiązany do posiadania ważnego pozwolenia wodnoprawnego lub pozwolenia zintegrowanego, gdy są one wymagane." (Koncesja z 15/10/2009 r. k. 17-19, Decyzja z 23/04/2010 r. k.20-23, Decyzja z 16/11/2018 r. k. 2427 akt adm.).

Decyzją Starosty (...) z 9 sierpnia 2006 roku udzielono powodowi pozwolenia wodnoprawnego nr WR.wt. (...)- (...) na odprowadzanie wód opadowych ze stacji paliw w W. przy ul. (...) z (...). Pozwolenie zostało udzielone na czas określony do 31 lipca 2016 r. (Decyzja k. 2-3 akt adm.).

Następnie 26 października 2015 roku Starosta (...) wydał decyzję nr (...) mocą której udzielił powodowi pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków z myjni samochodowej zlokalizowanej przy w W. przy ul. (...) z (...). Pozwolenie obowiązywało do 26 października 2019 r. ( Decyzja k. 63-65 akt adm.).

Z kolei 24 stycznia 2017 roku Starosta (...) wydał decyzję (...), udzielając pozwolenia wodnoprawnego na szczególne korzystanie z wód polegające na odprowadzaniu oczyszczonych wód opadowych i roztopowych z odwodnienia stacji paliw zlokalizowanej w granicach działek o nr ew. (...) obręb (...) przy ul. (...) z R. w W. do rowu melioracji szczegółowej (...). Pozwolenie to jest ważne do 24 stycznia 2027 r. (Decyzja k.4-5 akt adm.).

Zgodnie z punktem 2.2.1 warunków koncesji: „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." Po zmianie koncesji na obrót paliwami ciekłymi jest to pkt 2.2.7. „Koncesjonariuszowi nie wolno stosować w obrocie paliwami ciekłymi przyrządów pomiarowych, w tym w szczególności odmierzaczy paliw ciekłych, bez wymaganych dowodów prawnej kontroli metrologicznej lub niespełniających wymagań tej kontroli" (Koncesja z 15/10/2009 r. k. 17-19, Decyzja z 23/04/2010 r. k.20-23, Decyzja z 16/11/2018 r. k. 2427 akt adm.).

Stacja paliw zlokalizowana w C. przy ul. (...) jest własnością M. B. i jest przez niego prowadzona. Została mu bowiem przekazana w drodze umowy darowizny z 29 lutego 2016 roku, zawartej przed notariuszem S. M., rep. A (...) (Umowa darowizny k.40-44 akt adm.).

Pismem z 13 grudnia 2017 r., Naczelnik Okręgowego Urzędu Miar w B. poinformował Prezesa URE o nieprawidłowościach ujawnionych podczas kontroli przeprowadzonej 10 października 2017 r. na stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości C., ul. (...) przez pracowników Obwodowego Urzędu Miar w T., podczas której stwierdzono, że w dniu 30 września 2017 r. upłynął termin legalizacji odmierzacza paliw ciekłych o nr fabrycznym (...) (Pismo wraz z załącznikami k.6, 10-16 akt adm.).

W dniu 13 stycznia 2017 r. wpłynął do Zachodniego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w P. wniosek powoda o zmianę koncesji na obrót paliwami ciekłymi, poprzez dostosowanie posiadanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi do wymagań wskazanych w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy -Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1165 ze zm.). Do powyższego wniosku dołączono między innymi pozwolenie wodnoprawne dla stacji paliw w W. przy ul. (...) z (...) ważne do 31 lipca 2016 r. Powód oświadczył jednocześnie, iż złożył wniosek o wydanie nowego pozwolenia wodnoprawnego (Wniosek k. akt adm.).Aktualną decyzję o pozwoleniu wodnoprawnym z 24 stycznia 2017 r. powód nadesłał Prezesowi UKE w dniu 19 lipca 2018 r. (okoliczność niesporna).

Prezes URE w dniu 29 stycznia 2019 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z nieprzestrzeganiem obowiązków wynikających z koncesji(Zawiadomienie k. 34- 35 akt adm.).

Odpowiadając na wezwanie, powód zajął stanowisko w sprawie oraz wyjaśnił przyczyny, dla których w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 23 stycznia 2017 r. nie posiadał pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych ze stacji paliw. Jak również przedstawił dowody na potwierdzenie faktu, iż nie jest już właścicielem stacji paliw położonej w C. przy ul. (...), którą przekazał w darowiźnie M. B. (Pismo k. 37-39 akt adm.).

Pismem z 5 marca 2019 r. zawiadomiono powoda 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. 68 akt adm.). Jednakże powód nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia (okoliczność niesporna).

Prezes URE 22 listopada 2018 roku wydał zaskarżoną Decyzję (Decyzja k.70-75 akt adm.).

Powód w 2018 r. osiągnął z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przychód w wysokości (...) zł, jednakże poniósł stratę w wysokości 44 158,54 zł. Z kolei z tytułu działalności koncesjonowanej, powód uzyskał przychód w wysokości (...) zł i dochód w wysokości (...) zł (Pismo z 12/02/2019 r. k. 38-39 akt adm.).

W międzyczasie Decyzją z 23 maja 2018 roku Prezes UKE nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 57 684,74 zł za nieprzestrzeganie warunków koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa URE z 15 października 2009 roku ze zmianami, poprzez dokonywanie, w okresie od 21 lutego 2015 roku do 17 lutego 2016 roku, sprzedaży paliw ciekłych podmiotowi nieposiadającemu wymaganej prawem koncesji na obrót paliwami ciekłymi tj. naruszenie warunku 2.1.5 koncesji (Decyzja k.28-33 akt adm.).

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu zaskarżona Decyzja jest prawidłowa i słuszna, a podnoszone przez powoda w odwołaniu zarzuty nie mogą skutkować zmianą tej Decyzji.

Stosownie do treści art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Należy przy tym zaznaczyć, że naruszenie któregokolwiek z obowiązków określonych w koncesji jest 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 pkt 1 powołanej ustawy, kary pieniężnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowi więc samodzielną podstawę do wymierzenia kary przedsiębiorcy za niedochowanie obowiązków udzielonej koncesji i nie wymaga wykazania zawinionego działania lub zaniechania przedsiębiorcy.

W tym miejscu należy stwierdzić, że powód akceptując warunki koncesji na obrót paliwami ciekłymi zaaprobował wszystkie jej postanowienia, w tym konieczność posiadania ważnego pozwolenia wodnoprawnego. Tymczasem poza sporem było, iż w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 23 stycznia 2017 r. powód nie posiadał pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych.

Ustalenie, że doszło do naruszenia przez powoda warunku 2.1.3 koncesji na obrót paliwami ciekłymi (obecnie pkt 2.2.6), uzasadnia wymierzenie mu kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Sama bowiem 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 orzecznicza, 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 należy natomiast przyjąć, że powód nie podjął stosownych działań o takim charakterze. Powód na skutek zaniedbania nie zauważył, iż zakres przedmiotowy decyzji Starosty z 9 sierpnia 2006 roku (nr WR.wt. (...)- (...)) i z 26 października 2015 roku (nr (...)) jest inny. Otóż pierwszą z wymienionych decyzji udzielono powodowi pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie wód opadowych ze stacji paliw w W. przy ul. (...) z (...), natomiast drugą z nich – pozwolenia wodnoprawnego na odprowadzanie ścieków z myjni samochodowej zlokalizowanej w tym samym miejscu. Przy zachowaniu należytej staranności przy prowadzeniu działalności gospodarczej powód powinien te różnice wychwycić, w szczególności, że są to różnice istotne, dotyczące różnych działań prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Czym innym jest odprowadzanie ścieków z myjni samochodowej do kanalizacji, a czym innym odprowadzanie wód opadowych ze stacji benzynowej do rowu melioracyjnego. Powód zatem jako profesjonalista nie powinien mieć żadnych problemów z dostosowaniem się do wymagań sprecyzowanych w 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.

Jeśli chodzi o kwestię zawinienia stwierdzić trzeba, iż powód nie wykazał się należytą starannością wymaganą od profesjonalnie działającego na rynku podmiotu. Należytą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej ocenia się zgodnie z art. 355 § 2 k.c. przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Natomiast wyjątkowy charakter działalności koncesjonowanej przemawia za ustaleniem ponadprzeciętnego poziomu staranności, jaką powinien się wykazać koncesjonariusz. Powód niewątpliwie takiej staranności nie wykazał. Jako profesjonalny przedsiębiorca działający na rynku obrotu paliwami ciekłymi od wielu lat, powinien mieć wiedzę, że czym innym jest pozwolenie wodnoprawne na odprowadzanie wód opadowych ze stacji paliw, a czym innym odprowadzanie ścieków z myjni. Dlatego działanie sprzeczne z obowiązującymi powoda warunkami koncesji trzeba uznać za zawinione zaniechanie.

Oceniając stopień szkodliwości czynu w świetle art. 115 § 2 k.k., wobec braku definicji legalnej tego pojęcia w Prawie energetycznym, Sąd musiał wziąć pod uwagę, że powód wykonywał działalność niezgodnie z podstawowymi warunkami określonymi w koncesji, nie dysponując ważnym pozwoleniem wodnoprawnym od 1 sierpnia 2016 r. do 23 stycznia 2017 r. Co oznacza, że przez ten czas sposób odprowadzania wód opadowych ze stacji paliw nie był weryfikowany przez uprawnione organy administracji, co z kolei mogło stanowić zagrożenie dla środowiska naturalnego. Jednocześnie naruszenie dotyczyło podstawowych warunków koncesji. W tym stanie rzeczy zachowanie powoda było szkodliwe w stopniu wyższym niż znikomym.

Za nałożeniem na powoda kary pieniężnej przemawiał również fakt, iż powód był już karany za naruszenie warunków udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi decyzją z 23 maja 2018 r. nr (...)(...).

W związku z powyższym, w niniejszej sprawie nie zachodzą wskazane w art. 56 ust. 6a p.e. przesłanki uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej. Zgodnie z powołanym przepisem Prezes Urzędu Regulacji Energetyki może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Przesłanki te nie wystąpiły jednak kumulatywnie jak tego wymaga ustawa, gdyż stopień szkodliwości czynu powoda nie był znikomy.

Oceny możliwości finansowych powoda dokonano w oparciu o przedstawione informacje, z których wynika, że w 2018 r. osiągnął z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przychód w wysokości(...) zł i poniósł stratę w wysokości 44 158,54 zł. Z kolei z tytułu działalności koncesjonowanej, powód uzyskał przychód w wysokości(...) zł i dochód w wysokości (...)zł.

Dodania wymaga, że określona w Decyzji kara pieniężna stanowi ok. (...) % przychodu powoda osiągniętego w 2018 r., podczas gdy Prezes URE mógł wymierzyć karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym na podstawie art. 56 ust. 3 p.e.

Jak wynika z orzecznictwa kara taka, nawet przewyższająca dochód może zostać wymierzona i może zostać uznana za adekwatną i proporcjonalną. Tytułem przykładu można więc podnieść, iż Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 października 2012 r. w sprawie VI ACa 750/12 (Legalis) uznał za odpowiednią karę pieniężną za naruszenie warunków koncesji w wysokości 69 800,00 zł stanowiącą (...) przychodu podmiotu z działalności koncesjonowanej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi w sytuacji, gdy podmiot ten poniósł w roku poprzednim stratę.

Słusznie zatem Prezes URE pomimo poniesienia przez powoda straty 2018 roku z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, mając jednak na uwadze wcześniejsze ukaranie powoda za naruszenie warunków koncesji nie znalazł podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary, czy też jej obniżenia.

Mając powyższe na względzie, Sąd stanął na stanowisku, że okoliczności niniejszej sprawy uzasadniają ustalenie kary pieniężnej w kwocie 5 742,00zł, która będzie pełnić funkcję prewencji szczególnej i ogólnej, a więc będzie zarówno realną, odczuwalną dolegliwością dla ukaranego podmiotu, będącą reakcją na naruszenie, ale także wyraźnym

ostrzeżeniem na przyszłość, zapobiegającym powtarzaniu nagannych zachowań, co zmotywuje do przestrzegania reguł prawnych wynikających z prowadzenia koncesjonowanej działalności gospodarczej.

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. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Z uwagi na nieuwzględnienie odwołania, powoda należało uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz pozwanego zwrot kosztów procesu, na które złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 720,00 zł ustalone w oparciu o § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015, poz. 1804 ze zm.).

Sędzia SO Anna Maria Kowalik