

Sygn. akt *XVII AmE 240/19*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2021 r.

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

Przewodniczący –	<i>Sędzia SO Dariusz Dąbrowski</i>
------------------	------------------------------------

po rozpoznaniu w dniu 30 marca 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania *Spółdzielni Usługowo-Produkcyjnej (...) w likwidacji w C.*

przeciwko *Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 18 marca 2019 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od Spółdzielni Usługowo-Produkcyjnej (...) w likwidacji w C. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Dariusz Dąbrowski

**Sygn. akt *XVII AmE 240/19***

**Uzasadnienie wyroku z 30 marca 2021 r.**

Decyzją z 18 marca 2019 r., znak: (...)Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na mocy art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 6 i 6a ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r., poz. 755, 650, 685, 771, 1000, 1356, 1629, 1637 i 2348, Dz. U. z 2019 r., poz. 42, 125, 492) oraz art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, którego stroną była Spółdzielnia Usługowo-Produkcyjna (...) w likwidacji z siedzibą w miejscowości C., zwana w dalszej części decyzji „Przedsiębiorcą”, w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, orzekł, że: Przedsiębiorca nie dochował obowiązku określonego w punkcie 2.2.1 (aktualnie 2.2.7) koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 21 lipca 2014 r. nr (...)ze zmianą, poprzez stosowanie w okresie od 1 lipca 2016 r. do 12 stycznia 2017 r. w obrocie paliwami ciekłymi na stacji paliw zlokalizowanej pod adresem: ul. (...), (...)-(...) C. odmierzaczy paliw ciekłych o numerach fabrycznych (...), (...), które nie posiadały ważnych dowodów prawnej kontroli metrologicznej. Za to działanie wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w kwocie 6 000 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyła strona powodowa, zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzuciła:

1. naruszenie art. 56 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, które doprowadziło do przyjęcia, iż skarżąca jest w stanie ponieść karę w wysokości 6.000 zł,

2. naruszenie art. 56 ust. 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie które doprowadziło do nieodstąpienia przez Prezesa URE od wymierzenia kary pieniężnej.

Wskazując na powyższe zarzuty, powód wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej.

W odpowiedzi na odwołanie, pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Decyzją z 21 lipca 2014 r. nr (...) /BHo ze zmianą, Prezes URE udzielił Przedsiębiorcy – Spółdzielni Usługowo – Produkcyjnej Kółek Rolniczych (...) z siedzibą w miejscowości C. koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 26 sierpnia 2014 r. do 31 grudnia 2030 r.

Dowód: Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 21 lipca 2014 r., k. 10-12v 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, jest to punkt 2.2.7. warunków koncesji, który brzmi: 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.

Dowód: Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 15 marca 2018 r., k. 13-16v akt adm.

Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 21 lipca 2014 r., k. 10-12v akt adm.

Przedsiębiorca w prowadzonej działalności gospodarczej podlegającej na obrocie paliwami ciekłymi na stacji paliw zlokalizowanej pod adresem: ul. (...) C., wykorzystywał w okresie od 1 lipca 2016 r. do 12 stycznia 2017 r. odmierzacze paliw ciekłych o numerach fabrycznym: (...) i (...), które należało ponownie zalegalizować przed upływem terminu ważności poprzedniej legalizacji.

Dowód: Pismo Naczelnika Obwodowego Urzędu Miar w P. z 16 stycznia 2017 r., k. 1, 2 akt adm.

Wobec powyższego, Prezes URE wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej za naruszenie warunków posiadanej przez niego koncesji na obrót paliwami ciekłymi oraz złożenia wyjaśnień związanych niedopełnieniem ww. obowiązku.

Dowód: Zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z 25 stycznia 2019 r., k 17-18 akt adm.

W odpowiedzi na zawiadomienie, w piśmie z 18 lutego 2019 r. przedsiębiorca zajął stanowisko w sprawie. Wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary.

Dowód: Pismo Przedsiębiorcy z 18 lutego 2019 r., k. 20 akt adm.

Pismem z 5 marca 2019 r. Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Dowód: Zawiadomienie o zakończeniu postępowania z dnia 5 marca 2019 r., k. 29 akt adm.

Przychód Przedsiębiorcy uzyskany w 2018 r. z tytułu obrotu paliwami ciekłymi wyniósł (...) zł. Z działalności koncesjonowanej przedsiębiorca osiągnął zysk w wysokości 13 068,45 zł. Natomiast przychód z całej działalności gospodarczej w 2018 r. wyniósł(...). Z całej działalności gospodarczej przedsiębiorca poniósł stratę w kwocie -150 604 zł.

Dowód: Oświadczenie przedsiębiorcy z 12 lutego 2019 r., k. 23, 24 akt adm.

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym i sądowym oraz fakty powszechnie znane, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane.

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

Odwołanie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie.

Koncesja to publicznoprawne uprawnienie podmiotu przyznane decyzją właściwego organu administracji indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, spełniającemu ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej (zob. wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., III RN 34/98, OSNP 1999, nr 5, poz. 157).

Jak wynika z treści przepisu art. 37 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo energetyczne, Prezes URE, jako organ koncesyjny, określa w koncesji „szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją”, a obowiązkiem każdego koncesjonowanego przedsiębiorcy jest ich przestrzeganie.

Konieczne jest także przytoczenie treści przepisu 56 ust. 1 pkt 12 p.e. stanowiącego podstawę prawną do nałożenia na powoda przez Prezesa URE kary pieniężnej, w myśl którego karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Zdaniem Sądu, brzmienie przytoczonego wyżej przepisu przesądza o obligatoryjnym charakterze kary za naruszenie określonych w koncesji warunków wykonywania działalności gospodarczej, pod jakimi koncesja została wydana, przewidując bezwzględny obowiązek ukarania danego przedsiębiorcy, w razie stwierdzenia okoliczności podlegających karze. 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.

Warunek zawarty w pkt 2.2.1 koncesji stanowi, że 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, jest to punkt 2.2.7. warunków koncesji, który brzmi: 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.

W ocenie Sądu powód swoim zachowaniem naruszył powyższy warunek koncesji poprzez użytkowanie dwóch odmierzaczy paliw ciekłych nieposiadających ważnych dowodów prawnej kontroli metrologicznej. Odmierzacze te są niewątpliwie przyrządami pomiarowymi, które wymagają uzyskania stosowanej legalizacji, której powód nie posiadał.

Stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 prawa o miarach Kto wbrew przepisom ustawy (...) stosuje bądź przechowuje w stanie gotowości do użycia przyrządy pomiarowe, podlegające prawnej kontroli metrologicznej bez wymaganych dowodów tej kontroli lub niespełniające wymaga podlega karze grzywny.

Odmierzacze paliw ciekłych należą do przyrządów podlegających prawnej kontroli metrologicznej o jakich mowa w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli z dnia 27 grudnia 2007 r.

Zważywszy, że przedmiotowe odmierzacze paliw wchodziły w skład infrastruktury technicznej wykorzystywanej do prowadzenia działalności koncesjonowanej przez powoda, polegającej na obrocie paliwami ciekłymi, to powód, użytkując je bez ważnej legalizacji na stacji paliw w miejscowości C., naruszył przepisy metrologiczne, do których stosowania był zobowiązany w oparciu o warunek 2.2.1 koncesji. Posiadanie ważnej legalizacji odmierzaczy paliw mieści się niewątpliwie w warunku przewidzianym w koncesji „utrzymania stanu technicznego oraz wyposażenia obiektów instalacji i urządzeń zapewniających wysoką efektywność i najlepszą jakość wykonywanej działalności objętej koncesją”.

Ustosunkowując się do zarzutów sformułowanych w odwołaniu, należy wskazać że koncentrowały się one w zasadzie na kwestii nałożenia na powoda kary pieniężnej. Powód zarzucił bowiem naruszenie art. 56 ust. 6 ustawy P.e. oraz art. 56 ust. 6a ustawy P.e.

W pierwszej kolejności należy przytoczyć ww. przepisy. Zgodnie z art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek (ust. 6a).

Ustawodawca zawarł w powyższym przepisie instytucję odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej, należąca do kategorii spraw objętych uznaniem administracyjnym. Instytucja ta ma jedynie charakter uznaniowy, należy przez to rozumieć, że Prezes MOŻE odstąpić do wymierzenia kary, nie stanowi to zatem jego obowiązku. Takie stanowisko zostało utrwalone zarówno w orzecznictwie tut. Sądu (zob. Wyrok SOKiK z 4 marca 2019 r. sygn. akt XVII AmE 69/17, wyrok SOKiK z 8 kwietnia 2019 r. sygn. akt XVII AmE 102/17), jak i literaturze (zob. M. Sachajko, uwagi nr 129 i 145 do art. 56, w: Z. Muras, M. Swora (red.) Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72, Warszawa 2016, System Informacji Prawnej LEX).

Stanowisko Sądu, zgodnie z którym, powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek, zostało wyrażone także przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2019 r. w sprawie toczącej się pod sygn. akt I NSK 95/18. Ponadto, w tym samym uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał, że Prezes URE, mając na względzie cele prawa energetycznego, realia rynkowe i sytuację konsumentów, może więc podjąć decyzję o nieskorzystaniu z kompetencji określonej w art. 56 ust. 6a p.e., nawet przy znikomej szkodliwości społecznej czynu. Jako że są to kryteria słusznościowe, których stosowanie jest wpisane w istotę uznania administracyjnego, sąd nie powinien co do zasady zastępować Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w ocenie, czy w danych okolicznościach wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy raczej odstąpienia od jej nałożenia.

Również w treści przywołanego uzasadnienia, Sąd Najwyższy trafnie wskazywał, że artykuł 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dysponuje więc pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomości szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej

przesłanki - uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary.

Sąd orzekający w niniejszej sprawie zgodził się z pozwanym w zakresie oceny przesłanek rzutujących na wymiar kary tj. stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasowe zachowanie powoda oraz jego możliwości finansowe (art. 56 ust. 6 p.e.). W niniejszej sprawie stopień szkodliwości czynu jest niewątpliwie wyższy niż znikomy, bowiem prowadzenie działalności w sposób sprzeczny z zakresem koncesji oznacza, że przedsiębiorca nie tylko lekceważy regulacje prawne, ale również może swoim zachowaniem narazić życie i zdrowie ludzkie na niebezpieczeństwo oraz stanowić zagrożenie dla środowiska naturalnego.

Zdaniem Sądu, orzeczona kara w łącznej wysokości 6 000 zł pozostaje we właściwej proporcji do przychodu z działalności koncesjonowanej uzyskanego przez powoda ((...) zł) w poprzednim roku podatkowym (2018 r.).

Sąd stwierdził, że kara w tej wysokości jest również adekwatna do stopnia zawinienia i szkodliwości popełnionego czynu. Wymierzając powodowi karę, Prezes Urzędu zobowiązany był wziąć pod uwagę szereg okoliczności zarówno obciążających jaki i łagodzących, tak aby nakładana kara była jak najbardziej adekwatna do dokonanych przez stronę naruszeń.

Niższa kara nie spełniłaby swojej roli, gdyż nie stanowiłaby odczuwalnej dolegliwości dla ukaranego podmiotu, ani nie stanowiła przestrogi przed naruszeniami warunków koncesji w przyszłości, zarówno dla ukaranego powoda jak i innych przedsiębiorców. Zachwiane byłyby więc funkcje represyjna i prewencyjna, jakie kary administracyjne mają realizować. Należy przy tym podkreślić, że kara musi być dla przedsiębiorcy wystarczająco odczuwalna, a więc nie może być jedynie symboliczna, gdyż tylko wówczas spełni ona swoją rolę przymuszającą do właściwego zachowania, ale także odniesie skutek wychowawczy i pozwoli zapobiec w przyszłości podobnym naruszeniom dokonywanym tak przez samego ukaranego przedsiębiorcę jak i innych przedsiębiorców działających na rynku obrotu paliwami.

Należy przy tym podkreślić, że strona powodowa jest przedsiębiorcą, wobec tego obejmuje ją podwyższony miernik staranności, zwiększone oczekiwania względem wiedzy, umiejętności. Przede wszystkim przedsiębiorca jest zobowiązany do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu działalności koncesjonowanej.

Organ wydaje koncesję pod warunkiem zapewnienia gwarancji prowadzenia jej w kształcie określonym w koncesji. Zdaniem Sądu wszelkie ograniczenia lub rozszerzenia przedmiotu i zakresu koncesji, wszelkie działania wychodzące poza granice uprawnień przyznanych koncesjonariuszowi stanowią naruszenie zasad tej koncesji.

W tych okoliczności Prezes URE miał prawo nie zastosować instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej.

Z tych względów, w oparciu o przepis art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. orzeczono jak w pkt. 1 wyroku.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c., zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że powód - jako przegrywający sprawę – zobowiązany jest do zwrotu pozwanemu kosztów procesu, na które złożyło wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalonej na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Dariusz Dąbrowski