

Sygn. akt *XVII AmE 274/20*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 czerwca 2022 r.

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

Przewodniczący –	<i>Sędzia Sądu Okręgowego Ewa Malinowska</i>
Protokolant –	Sekretarz sądowy Joanna Nande

po rozpoznaniu 7 czerwca 2022 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **Z. K.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania Z. K. od decyzji Prezes Urzędu Regulacji Energetyki z 25 listopada 2019 r. Nr (...). (...)(...)

- zmienia zaskarżoną decyzję w punkcie 2 w ten sposób, że wymierzoną karę obniża z kwoty 11.900 (jedenaście tysięcy dziewięćset) złotych do kwoty 5.950 (pięć tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt) złotych;
- oddala odwołanie w pozostałej części;
- znosi pomiędzy stronami koszty postępowania.

SSO Ewa Malinowska

XVII AmE 274/20

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25 listopada 2019 r. Nr (...). (...) (...) DKN (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm.), w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Panu Z. K. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą: (...) Z. K. (zwanemu dalej „Przedsiębiorcą” lub „Koncesjonariuszem”) z siedzibą w S., gm. S., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), orzekł

1) że Pan Z. K. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą: (...) Z. K. z siedzibą w S., gm. Biała, posiadający numer identyfikacji podatkowej NIP: (...) naruszył warunek 2.2.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 22 października 2014 r. Nr (...), w ten sposób, iż prowadząc działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi na stacji paliw zlokalizowanej w G. przy ul. (...) wykorzystywał

odmierzacz paliw ciekłych z dwoma czujnikami objętości, które nie posiadały ważnych świadectw legalizacji ponownej objętości wydanych przez –właściwego miejscowo Naczelnika Okręgowego Urzędu Miar,

2) za działania opisane w punkcie 1 wymierzył Panu Z. K. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą: (...) Z. K. z siedzibą w S., gm. S., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), karę pieniężną w wysokości 11 900 zł.

(decyzja k. 5-10)

Powód Z. K. wniósł odwołanie od tej decyzji zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił: naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12 PE, art. 56 ust. 6 w zw. z art. 56 ust. 3 PE, art. 56 ust. 6 a, a także błąd w ustaleniach faktycznych, przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów, a także naruszenie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

(odwołanie k. 12-22)

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

(odpowiedź na odwołanie k. 44-46)

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Z. K. J. P., prowadzi działalność gospodarczą pod firmą (...) z siedzibą w S., gm. S. polegającą na obrocie paliwami ciekłymi na stacji paliw w G. przy ul. (...) na podstawie koncesji udzielonej w dniu 22 października 2014 r. Nr (...) na okres od 22 października 2014 r. do 31 grudnia 2030 r.

Zgodnie z warunkiem 2.2.1 koncesji Koncesjonariusz jest zobowiązany 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.

(decyzje k. 37-39 akt adm.)

W dniu 24 czerwca 2019 r. Piąty Referat Kontroli Celno-Skarbowej i Kontroli Celno-Skarbowej Rynku w P. przeprowadził kontrolę na stacji paliw prowadzonej przez powoda. W czasie kontroli stwierdzono, że odmierzacz gazu płynnego propan-butan o numerze fabrycznym (...) numer czujnika objętości (...) oraz odmierzacz gazu płynnego propan-butan o numerze fabrycznym (...) numer czujnika objętości (...) nie posiadały ważnych dowodów prawnej kontroli metrologicznej.

(pismo k. 1 akt adm.)

Przedsiębiorca w toku postępowania administracyjnego przyznał, że powodem braku ważnego certyfikatu było niedopatrzanie z jego strony.

(pismo k. 8 akt adm.)

Powód dokonał ponownej legalizacji odmierzaczy po przeprowadzonej kontroli w dniu 27 czerwca 2019 r.

(świadectwo k. 3 akt adm.)

Powód osiągnął przychód z działalności koncesjonowanej w roku 2018 w wysokości (...) zł.

(formularz k. 34 akt adm.)

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wskazanych powyżej dokumentów, które nie były kwestionowane przez żadną ze stron niniejszego postępowania.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na częściowe uwzględnienie w zakresie wymierzonej kary. W ocenie Sądu w pozostałym zakresie zaskarżona decyzja jest prawidłowa.

W myśl art. 32 ust. 1 pkt 4 PE, wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi wymaga uzyskania koncesji. Fakt reglamentowania wykonywania określonego rodzaju działalności oznacza poddanie jej szczególnym rygorom, uzasadnionym koniecznością ochrony określonych dóbr oraz stanowi swoistą gwarancję państwa, że działalność ta będzie prowadzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Obrót paliwami ciekłymi, uregulowany w przepisach prawa energetycznego, jest obrotem koncesjonowanym i sformalizowanym przede wszystkim ze względu na ochronę interesów przedsiębiorców i konsumentów. Koncesja jest widocznym wyrazem rękojmi dla tych podmiotów, co do skuteczności ochrony przez państwo takich dóbr jak życie i zdrowie, środowisko, bezpieczeństwo energetyczne, czy równowagę interesów przedsiębiorców energetycznych i odbiorców paliw. Rękojmia ta jest zapewnieniem ze strony państwa, że przedsiębiorca wykonuje i będzie wykonywał prawidłowo działalność objętą koncesją. Tego rodzaju zapewnienie wiąże się ściśle z powinnością przedsiębiorcy bezwzględnego respektowania norm prawnych związanych z działalnością koncesjonowaną oraz postanowień samej koncesji. Koncesja jest decyzją administracyjną, aktem publicznoprawnym, którego przedmiotem jest udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami prawa publicznego, ukierunkowanymi na ochronę interesu publicznego. Jest również zobowiązaniem przedsiębiorcy do prowadzenia działalności koncesjonowanej w sposób zgodny z postanowieniami decyzji koncesyjnej i przepisami prawa. Realizacja postanowień koncesji stanowi podstawowy obowiązek koncesjonariusza (zob. wyrok SOKiK z 24.3.2016 r., sygn. akt XVII AmE 156/15, niepubl.).

Konsekwencją naruszenia warunków koncesji jest sankcja określona w art. 56 ust. 1 pkt 12 PE, według którego, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa, podzielanym także przez Sąd orzekający w niniejszym składzie, odpowiedzialność ponoszona na podstawie wskazanego powyżej przepisu ma charakter obiektywny i wynika z samego faktu naruszenia określonych norm prawnych – w tym przypadku norm prawa energetycznego (tak np. Sąd Najwyższy w uzasadnieniach wyroków z 4.11.2010 r., sygn. akt III SK 21/10, System Informacji Prawnej LEX nr 737390 oraz z 1.06.2010 r., sygn. akt III SK 5/10, System Informacji Prawnej LEX nr 622205). Z tego też względu, odpowiedzialność ta istnieje w oderwaniu od winy, tj. dla ustalenia tej odpowiedzialności nie jest konieczne wykazanie zawinionego zachowania przedsiębiorcy, lecz wystarcza stwierdzenie faktu zaistnienia określonego naruszenia prawa, czyli bezprawności. W związku z tym, przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 PE stanowi samodzielną podstawę do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej za nieprzestrzeganie warunków udzielonej koncesji. Natomiast stopień zawinienia podmiotu, który naruszył warunki koncesji uwzględnia się - stosownie do art. 56 ust. 6 PE – dopiero przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej. Wina nie stanowi więc przesłanki decydującej o samej zasadzie odpowiedzialności administracyjnej.

Zgodnie z warunkiem 2.2.1 koncesji Koncesjonariusz jest zobowiązany do utrzymywania stanu technicznego oraz wyposażenia obiektów, instalacji i urządzeń (...) przy zachowaniu obowiązujących przepisów określających wymogi techniczne, w tym metrologiczne (...).

W ocenie Sądu, treść powołanego warunku koncesji w sposób wystarczająco precyzyjny i kompletny określa wymogi, w odniesieniu do urządzeń wykorzystywanych na prowadzonej przez niego stacji paliw w tym odmierzaczy.

Zgodnie z zapisem wyżej powołanego art. 8k ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo o miarach przyrząd pomiarowy powinien być zgłaszany do legalizacji ponownej przed upływem okresu ważności legalizacji pierwotnej, jednostkowej albo poprzedniej legalizacji ponownej, określonego w przepisach wydanych na podstawie art. 9 pkt 4.

Powód nie kwestionował wyników kontroli przeprowadzonej w dniu 24.06.2019 r. na prowadzonej przez niego stacji paliw. Odmierzacz paliw ciekłych nie posiadał w czasie kontroli ważnego dowodu prawnej kontroli metrologicznej. Tym samym naruszony został punkt 2.2.1. koncesji. Istniały więc podstawy do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej w oparciu o art. 56 ust. 1 pkt 12 PE. Zgodnie z treścią tego przepisu, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Stosownie do treści art. 56 ust. 3 PE, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Natomiast zgodnie z dyrektywą wymiaru kary, zawartą w art. 56 ust. 6 PE, ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Z kolei art. 56 ust. 6a PE daje Prezesowi Urzędu możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Istotne jest przy tym, że obie ww. przesłanki muszą zostać spełnione łącznie. Nadto, należy podkreślić, że skorzystanie z instytucji odstąpienia od wymierzenia kary nie ma charakteru obligatoryjnego, gdyż decyzję o jej zastosowaniu pozostawiono uznaniu Prezesa URE.

W ocenie Sądu – wbrew stanowisku prezentowanemu w odwołaniu - w danym przypadku brak było podstaw do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, o której mowa w art. 56 ust. 6a PE. Przepis ten daje Prezesowi Urzędu możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Istotne jest przy tym, że obie ww. przesłanki muszą zostać spełnione łącznie. W ocenie Sądu, w analizowanym przypadku Prezes URE trafnie przyjął, że stopienia szkodliwości czynu zarzuconego przedsiębiorcy nie można uznać go za znikomy, co uzasadniałoby skorzystanie przez organ z instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. Należy podkreślić, że od koncesjonariusza wymaga się, aby przy wykonywaniu działalności regulowanej dokładał staranności, jaka winna cechować profesjonalnego uczestnika rynku. Wymóg zachowania przez tego rodzaju podmiot należytej staranności uzasadnia 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. Na powódzie, jako profesjonalistę, ciąży obowiązek stworzenia takiej organizacji działalności koncesjonowanej, która wykluczyłaby możliwość stosowania odmierzacza na stacji paliw bez wymaganej ważnej legalizacji. Z uwagi na obiektywny charakter tej odpowiedzialności przedsiębiorca nie może skutecznie zwolnić się od odpowiedzialności wskazując na okoliczności takie jak przeoczenie.

Powód na prowadzonej przez niego stacji paliw stosował odmierzacza bez wymaganego świadectwa legalizacyjnego. Nie respektując przepisów dotyczących wymogów metrologicznych narażał swoich klientów na to, że wskazania urządzeń pomiarowych na prowadzonej przez niego stacji mogły być błędne i wobec tego narażał swoich konsumentów na ryzyko nabywania paliwa w ilości niezgodnej ze stanem podanym przez odmierzacza. Z tych względów nie można uznać, że stopień szkodliwości czynu był znikomy. W związku z tym brak jest podstaw do zastosowania art. 56 ust. 6a PE wobec niespełnienia jednej z przesłanek, które muszą być spełnione łącznie. Wskazać też należy, że decyzja Prezesa URE w tym zakresie ma charakter uznaniowy. A zatem nietrafny jest zarzut odwołania naruszenia tego właśnie przepisu.

Sąd Okręgowy w pełni podziela ocenę Prezesa URE, co do zasadności orzeczenia przedmiotowej kary, ale nie co do jej wysokości. Pozwany prawidłowo uwzględnił wszystkie kryteria wymiaru kary, wymienione w art. 56 ust. 6 PE z wyłączeniem oceny możliwości finansowych powoda.

Prezes URE trafnie ocenił stopień szkodliwości czynu uznając ją za dużą. Wymóg wynikający z przepisów prawa stosowania na stacjach paliw odmierzaczy paliwa posiadających aktualne świadectwo legalizacji zmierza do ochrony konsumentów i zagwarantowania im że kupując paliwo płacą za rzeczywistą ilość zatankowanego paliwa. Powód jako profesjonalista był świadom tego, że obowiązek posiadania świadectw legalizacji jest to jeden z obowiązków, który na nim ciąży jako na koncesjonariuszu. Powinien zadbać o to, aby dopełnić stosownych formalności przed utratą ważności dotychczasowych świadectw.

Trafnie przyjęto, że stopień zawinienia przedsiębiorcy był duży z uwagi na blisko półroczny okres braku posiadania ważnych świadectw legalizacyjnych.

Trafnie uwzględniono oceniając dotychczasowe zachowanie przedsiębiorców fakt, że nie byli dotychczas karani za naruszenie warunków koncesji.

Sąd nie podziela dokonanej przez pozwanego oceny możliwości finansowych powoda. Pozwany wbrew zarzutom odwołania prawidłowo przyjął, opierając się na formularzu opłaty z tytułu działalności objętej koncesją że przychód powoda za rok 2018, który stanowi podstawę wymierzenia kary wyniósł(...) zł. W ocenie Sądu jednak kara na poziomie (...) % czyli 11 900 zł jest zbyt dolegliwa uwzględniając to, że dochód powoda w tym roku wyniósł (...) zł i wykazał on stratę za I półrocze 2019 r. w wysokości 31 409,69 zł.

W ocenie Sądu kara w wysokości 5 950 zł jest wystarczająco dolegliwa i w pełni spełni swoje cele.

Odnośnie do zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego Sąd Okręgowy podziela utrwalone w judykaturze stanowisko, iż zasadniczo tego typu zarzuty są nieskuteczne przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ponieważ Sąd ten nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, w tym wypadku Urzędu Regulacji Energetyki, według reguł kontradyktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowno-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy (por. np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05). Sąd Okręgowy uznaje, że nawet gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to zarzuty w tym zakresie nie mogą być skuteczne, o ile uchybienia te mogą być sanowane w toku postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem tutejszy Sąd zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym. Organ w sposób prawidłowy przeprowadził postępowanie dowodowe, dokonał prawidłowej oceny materiału dowodowego i podjął niezbędne działania zmierzające do zgromadzenia materiału dowodowego. Postępowanie prowadzone było

bez naruszenia zasady bezstronności, a powód miał możliwość wypowiedzenia się i przedstawienia dowodów, które to dowody organ ocenił prawidłowo. Decyzja została wydana bez wad prawnych w sposób umożliwiający jej ocenę. Wskazać też należy, że nietrafny jest zarzut dotyczący wymierzenia niższych kar w innym postępowaniu z uwagi na to, że w każdej ze spraw istnieją odmienne warunki i okoliczności, które podlegają ocenie, a zatem ocena ta ma charakter zindywidualizowany.

Biorąc powyższe pod uwagę, na podstawie art. 479⁵³ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego Sąd częściowo uwzględnił odwołanie, orzekając o kosztach na podstawie art. 100 k.p.c.

SSO Ewa Malinowska