

Sygn. akt *XVII AmE 189/22*

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 stycznia 2023 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Małgorzata Brzozowska
Protokolant –	sekr. sądowy Magdalena Ratajczyk

po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **A. S.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 03 sierpnia 2022 r. znak: (...)

1. oddala odwołanie,

2. zasądza od odwołującego A. S. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Brzozowska

Sygn. akt XVII AmE 189/22

## UZASADNIENIE

**wyroku z dnia 26 stycznia 2023 r.**

Decyzją z dnia 03 sierpnia 2022 r. znak (...)Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie:

- art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12, ust. 3 i ust. 6 ustawy Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2021, poz. 716 ze zm., dalej też ustawa Prawo energetyczne),

- art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DZ. U. 2018, poz. 2096 ze zm., dalej też k.p.a.),

orzekł, że przedsiębiorca A. S.:

1. prowadząc działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe (...) w S., naruszył warunek 2.1.2. koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 01 sierpnia 2006 r. nr (...) z późn. zm. udzielonej na okres 3 sierpnia

2006 r. do dnia 31 grudnia 2025 r., w ten sposób, że dokonywał dostaw oleju napędowego do zbiornika magazynowego paliw ciekłych niespełniającego wymagań mających swe źródło w obowiązujących przepisach,

2. za działanie określone w pkt 1 wymierzył karę pieniężną w kwocie (...) zł ((...) złotych).

Odwołanie od decyzji wniósł A. S. zarzucając jej:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego tj.

§ 2 ust 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 września 2001 r. w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego, jakim powinny odpowiadać zbiorniki beciśnieniowe i niskociśnieniowe przeznaczone do magazynowania materiałów ciekłych zapalnych (Dz. U. z 2001 r. nr 113 poz.1211), powoływanego dalej jako ROZP WTDT, poprzez uznanie, że niedopuszczalne jest przechowywanie materiałów ciekłych zapalnych w ilościach koniecznych do użytku na potrzeby przechowywającego te materiały w naziemnym stalowym i beciśnieniowym zbiorniku o pojemności 10 m<sup>3</sup>,

II. naruszenie przepisów postępowania tj.

1. art. 6, art. 7, art. 77, art. 80 k.p.a., poprzez uznanie, że naziemny stalowy i beciśnieniowy zbiornik o pojemności 10 m<sup>3</sup>, służący do przechowywania materiałów ciekłych zapalnych w ilościach koniecznych do użytku na potrzeby przechowywającego te materiały, nie należy do katalogu zbiorników, o których mowa w 52 ust 3 ROZP WTDT,

2. art. 6, art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. w związku z 54 ust 1 pkt. 20 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów (Dz. U z 2010 r. nr 109 poz.719), powoływanego dalej w skrócie jako ROZP OPP, poprzez uznanie, że rodzaj napełnianego ropą naftową lub produktami naftowymi zbiornika decyduje o spełnieniu warunków przeciwpożarowych terenu na którym ów zbiornik się znajduje,

3. art. 6, art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a. w związku z 54 ust 1 pkt. 20 ROZP OPP, poprzez uznanie, że dostawca paliwa ma obowiązek weryfikacji elementów (w tym dokumentów) decydujących o tym czy teren należący do klienta, na którym posadowiony jest zbiornik, jest czy też nie jest przeznaczony do dystrybucji i przeladunku ropy naftowej i produktów naftowych (np. opiniowanie, czy teren na którym usytuowane są zbiorniki kupującego spełnia wymagania przeciwpożarowe),

4. art. 107 pkt. 6 k.p.a., poprzez niewyjaśnienie powodów:

- kwestionowania możliwości napełniania paliwem ciekłym zapalnym zbiornika naziemnego stalowego i beciśnieniowego o pojemność 10 m<sup>3</sup>, służącego nabywcy do przechowywania materiałów ciekłych zapalnych w ilościach koniecznych do użytku na potrzeby przechowywającego te materiały,

- twierdzenia, że rodzaj napełnianego paliwem ciekłym zapalnym zbiornika, jest elementem decydującym o uznaniu terenu, na którym ten zbiornik jest posadowiony za spełniający wymogi bezpieczeństwa przeciwpożarowego.

W związku z powyższym Prezes Urzędu Regulacji energetyki zakwalifikował działania przedsiębiorcy jako naruszenie warunku 2.1.2 udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi, czym zdaniem Przedsiębiorcy doprowadził do i naruszył:

5. art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne poprzez uznanie, że skarżący naruszył warunek określony w pkt 2.1.2. koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa URE z 1 sierpnia 2006 r. Nr (...) z późniejszymi zmianami pomimo braku jego zawinienia i pomimo znikomego stopnia szkodliwości stwierdzonych uchybień,

6. art. 56 ust. 6 ustawy Prawo energetyczne poprzez nieuwzględnienie stopnia zawinienia oraz dotychczasowego nienagannego zachowania skarżącego i jego możliwości finansowych, a to w zw. z art. 56 ust. 3 powoływanej Ustawy a mianowicie wymierzenia kary pieniężnej w wysokości przekraczającej i to znacząco możliwości finansowe skarżącego,

7. art. 56 ust. 6 ustawy Prawo energetyczne poprzez błędne przyjęcie za miernik możliwości finansowych skarżącego wyłącznie wysokość przychodów osiągniętych przez skarżącego, bowiem dla ustalenia rzeczywistych możliwości finansowych przedsiębiorcy istotne jest uwzględnienie także wysokości dochodu osiągniętego przez niego w danym roku oraz innych okoliczności wpływających na stan majątkowy i możliwości finansowe,

8. art. 56 ust. 6a ustawy Prawo energetyczne poprzez zaniechanie odstąpienia od wymierzenia skarżącej kary pomimo, iż stopień szkodliwości czynu był znikomy, a skarżąca zaprzestała naruszania prawa i dopełniła szczególnych starań w celu ograniczenia możliwości wystąpienia podobnych naruszeń w przyszłości,

9. błędu w ustaleniach faktycznych polegającego na bezpodstawnym i niemającym oparcia w zebranych materiale dowodowym przyjęciu, iż skarżący nie podejmował działań mających na celu właściwe wypełnienie warunku 2.1.2. koncesji, a przez to dopuścił się zawinionego zaniechania przy wykonywaniu działalności i uznaniu, iż stopień zawinienia skarżącego był duży, podczas gdy skarżący wykazał się należytą starannością w tym względzie, ponieważ dysponował oświadczeniem z dnia 1 października 2018 roku pana P. W. (1), prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą T. P. W. z siedzibą w S., co do spełnienia warunków bezpieczeństwa wynikających z ROZP OPP z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów,

10. przyjęcie przez organ w postępowaniu dowodowym biernej postawy, podczas gdy organ powinien podjąć wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a w szczególności nie uwzględnieniu skarżącego złożonych w piśmie z dnia 19 kwietnia 2022 r.,

11. niezbranie całego materiału dowodowego w sprawie oraz prowadzenie postępowania ukierunkowanego na z góry założony cel i gromadzenie tylko tych dowodów, które ten cel przybliżają.

12. nie podjęciu wszystkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a w szczególności nie uwzględnienie żadnych wyjaśnień i okoliczności podniesionych przez skarżącego w trakcie dotychczasowego postępowania, a tj. istotnej okoliczności, iż skarżący dokonując dostaw paliw płynnych klasy III, dokonywał ich zawsze w ilości poniżej 5 metrów sześciennych, co ma bezspornie istotne znaczenie w niniejszej sprawie, a nadto także nie uwzględnienie dotychczasowego, nienagannego postępowania skarżącego i jego dotychczasowej działalności, a w szczególności wykonywania działalności koncesjonowanej,

13. nieprzeprowadzeniu żadnego z dowodów wnioskowanych przez skarżącego, które to dowody umożliwiłyby dokładne ustalenie stanu faktycznego sprawy,

14. art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. poprzez niepełną analizę materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, prowadzącą do naruszenia zasady praworządnego działania organów administracji publicznej i zasady prawdy materialnej, w konsekwencji ustalenie przez organ, że skarżący prowadził działalność koncesjonowaną w sposób, który mógł spowodować zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz narażający na powstanie szkód materialnych.

Wobec powyższego odwołujący wniósł o:

- uchylenie decyzji i umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego,
- ewentualne odstąpienie od ukarania,
- zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o jego oddalenie, oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego (k. 47v).

**Sąd Okręgowy ustalił, następujący stan faktyczny:**

Decyzją z dnia 01 sierpnia 2006 r. znak (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił przedsiębiorcy A. S. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „A. S. – Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe (...)” koncesję na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 03 sierpnia 2006 r. do dnia 31 grudnia 2025 r.

Powyższa decyzja była zmieniana:

- decyzją z dnia 23 października 2017 r. r. znak (...),

- decyzją z dnia 16 maja 2018 r. znak (...).

Zgodnie z pkt 2.1.2. koncesji koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz nie narażający na powstanie szkód materialnych.

Dowód: decyzja z dnia z dnia 16 maja 2018 r. znak (...) k. 9-11 akt

administracyjnych,

okoliczności bezsporne.

W dniu 05 marca 2020 r. w trakcie działań kontrolnych Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przeprowadzanych u przedsiębiorcy P. W. (2) ustalono, że przedsiębiorca wykorzystuje m.in. zbiornik o pojemności 10 m<sup>3</sup>, naziemny, bezcisnieniowy, na paliwo ON (olej napędowy). Zbiornik ten wykorzystywany był na potrzeby własne przedsiębiorcy.

Dowód: protokół kontroli z dnia 05 marca 2020 r. k. 1-4 akt administracyjnych

Dostawy paliwa płynnego (...) do tego zbiornika dokonał A. S. w dniach:

1/ 24 – 26 czerwca 2019 r. – 4000 litrów,

2/ 23 – 25 lipca 2019 r. – 4000 litrów,

3/ 02 – 03 sierpnia 2019 r. – 4000 litrów,

4/ 23 – 26 sierpnia 2019 r. – 2000 litrów,

5/ 10 – 11 września 2019 r. – 4000 litrów,

6/ 17 – 18 września 2019 r. – 2500 litrów,

7/ 08 – 10 października 2019 r. – 3000 litrów,

8/ 21 – 22 października 2019 r. – 4000 litrów,

9/ 14 – 15 listopada 2019 r. – 4000 litrów,

10/ 09 – 1- grudnia 2019 r. – 4000 litrów,

11/ 30 – 31 grudnia 2019 r. – 2000 litrów,

12/ 20 stycznia 2020 r. – 3000 litrów,

13/ 29 stycznia 2020 r. – 4000 litrów,

14/ 31 stycznia 2020 r. – 3500 litrów.

Dowód: zgłoszenie przewozu towarów k. 6--8 akt administracyjnych

Wysokość przychodu z działalności koncesjonowanej prowadzonej przez A. S. w 2021 r. wynosiła (...) zł, a wysokość dochodu to (...) zł.

Dowód: pismo A. S. z dnia 22 kwietnia 2022 r. k. 21 akt administracyjnych.

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dokumenty załączone do akt postępowania administracyjnego. Przeprowadzenie dowodu z tych akt po myśl art. 242<sup>1</sup> k.p.c. nie wymagało wydania odrębnego postanowienia. Dokumenty nie były kwestionowane przez żadną ze stron, a jedynie przedstawiono ich odmienną ocenę faktyczną i prawną.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Podstawę nałożenia na odwołującą kary pieniężnej stanowił art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 755 ze zm. dalej ustawa).

Przepis ten był przedmiotem licznych wypowiedzi i analiz Sądu Najwyższego odnoszących się do oceny, czy koncesja jest autonomicznym źródłem obowiązków, czy też jest jedynie odwołaniem do obowiązków wynikających z innych aktów prawnych. W tym zakresie ukształtowały się dwie linie orzecznicze. Pierwsza zakładała, że penalizowane jest jedynie naruszenie obowiązków wprost wynikających z koncesji, a jako takiego nie można traktować obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 06 października 2011 r. sygn. akt III SK 18/11, z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. akt III SK 82/13, z dnia 28 stycznia 2015 r. sygn. akt III SK 29/14, z dnia 18 sierpnia 2015 r. sygn. akt III SK 2/15, z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SK 28/15, z dnia 22 czerwca 2016 r. sygn. akt III 35/15, z dnia 27 lutego 2019 r. sygn. akt I NSK 13/18). Drugi pogląd zakładał, że obowiązek wynikający z koncesji stanowi obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która to konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2018 r. sygn. akt III SK 14/17, z dnia 15 lutego 2019 r. sygn. akt I NSK 14/18). W wyniku istniejących w orzecznictwie rozbieżności Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 09 lipca 2019 r. sygn. akt I NSZP 1/19 (opubl. system Legalis nr 1967690) podjął uchwałę wskazującą, że nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczącego działalności koncesjonowanej. Pogląd ten został poparty także w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 8 maja 2020 r. sygn. akt I NSK 108/18, opubl. Lex nr 2354953) i przychyła się do niego również Sąd Okręgowy w składzie niniejszym.

Zgodnie pkt 2.1.2. koncesji udzielonej odwołującemu „Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz nie narażający się na powstanie szkód materialnych” (k. 10 akt administracyjnych). Wobec tak sformułowanej treści warunków koncesji Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odwołał się do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów z dnia 7 czerwca 2010 r. (Dz.U. Nr 109, poz. 719). Akt ten określa sposoby i warunki ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, zwanych dalej "obiettami". Zdaniem Prezesa Urzędu odwołujący swoim działaniem naruszył § 4 rozporządzenia, zgodnie z którym w obiektach oraz na terenach przyległych do nich jest zabronione wykonywanie czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji – tj. m.in. dystrybucja i przeladunek ropy naftowej i produktów naftowych w obiektach i na terenach nieprzeznaczonych do tego celu. Naruszenie to powiązane zostało z § 11 ust. 1 rozporządzenia, który dopuszcza przechowywanie paliw płynnych klasy III, na potrzeby własne użytkownika, w zbiorniku naziemnym dwupłaszczowym o pojemności do 5 m<sup>3</sup>. W konsekwencji za niedopuszczalne uznano dokonywanie rozładunku paliw ciekłych do zbiorników magazynowych paliw ciekłych, które nie spełniają wymogów umożliwiających ich bezpieczną eksploatację. Taka sytuacja miała miejsce na gruncie omawianej sprawy, jako że odwołujący w okresie od 26 czerwca

2019 r. do 31 stycznia 2020 r. kilkunastokrotnie był dostawcą oleju napędowego do zbiornika magazynowego o pojemności 10 m<sup>3</sup>. Okoliczność ta była w sprawie bezsporna.

Wobec powyższego Sąd ocenił, czy czynności dokonywane przez odwołującego wypełniają znamiona przywołanego wyżej § 4 rozporządzenia. Przepis ten zabrania wykonania w obiektach oraz na terenach przyległych czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji. W pierwszej kolejności analizie poddać należało zatem użyte w przywołanym przepisie pojęcie „obiekt”. Rozporządzenie nie definiuje tego pojęcia, a jedynie wskazuje, że akt ten określa sposoby i warunki ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, zwanych dalej „obiettami” (§ 1 ust. 1). W treści rozporządzenia w § 2 ust. 2 pkt 1 znajduje się jedynie odesłanie do definicji „budynków” zawartej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z dnia 12 kwietnia 2002 r. (Dz.U. Nr 75, poz. 690), wydanym na podstawie ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. Nr 89, poz. 4). Wobec braku określonej wprost definicji „obiettów budowlanych”, uwzględniając powyższe powiązania prawne, Sąd uznał, że w tym zakresie pomocna jest ogólna definicja tegoż pojęcia przedstawiona w Prawie budowlanym. Zgodnie z treścią art. 3 Prawa budowlanego przez sformułowanie „obiekt budowlany” należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Dalej przepis ten wskazuje, że „budowla” to każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiectem małej architektury, jak (...) zbiorniki. Wobec tego, przy odwołaniu do argumentum a simile, Sąd przyjął, że pod pojęciem użytym w omawianym rozporządzeniu – obiekt budowlany, należy rozumieć także zbiorniki magazynowe paliw ciekłych. Natomiast zgodnie z wytycznymi § 11 rozporządzenia paliwa klasy III, mogą być przechowywane na własne potrzeby użytkownika tylko w zbiornikach naziemnych dwupłaszczowych o pojemności do 5 m<sup>3</sup>.

Przedstawiona analiza wskazuje, że niewątpliwie w zbiornikach o pojemności powyżej 5m<sup>3</sup> nie może być przechowywany olej napędowy. W sprawie bezspornym było, że odwołujący kilkunastokrotnie dostarczył paliwa, do tego typu zbiornika.

Obrona odwołującego koncentrowała się na odwołaniu do rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego, jakim powinny odpowiadać zbiorniki beciśnieniowe i niskociśnieniowe przeznaczone do magazynowania materiałów ciekłych zapalnych z dnia 18 września 2001 r. (Dz.U. Nr 113, poz. 1211). Rozporządzenie to określa warunki techniczne dozoru technicznego, w zakresie projektowania, wytwarzania, badania, eksploatacji, naprawy i modernizacji zbiorników beciśnieniowych i niskociśnieniowych, przeznaczonych do magazynowania materiałów ciekłych zapalnych, zwanych dalej „zbiornikami”. Jego przepisów, w myśl § 2 pkt 3, nie stosuje się m.in. do zbiorników przeznaczonych do przechowywania materiałów ciekłych zapalnych w ilościach koniecznych do użytku na potrzeby przechowywającego te materiały, w szczególności kanistrów i bębnow. Zdaniem odwołującego zbiornik o pojemności 10m<sup>3</sup> służący do przechowywania materiałów ciekłych zapalnych należy do tej kategorii. Skoro zaś ustawodawca wyłączył z obowiązku dozoru technicznego katalog zbiorników przeznaczonych do przechowywania materiałów ciekłych zapalnych w ilościach koniecznych do użytku przechowywającego te materiały, to znaczy, że nie można kwestionować przydatności danego zbiornika do przechowywania takich materiałów, a konsekwencji rozładunku do takich zbiorników paliw ciekłych.

Zdaniem Sądu taka interpretacja jest błędna. Przywołane rozporządzenie określa ogólne warunki techniczne dozoru technicznego zbiorników beciśnieniowych i niskociśnieniowych. Okoliczność ta nie stanowi sporu w niniejszej sprawie. To, czy omawiany zbiornik na paliwo podlega dozorowi technicznemu, czy też nie, nie ma znaczenia w kontekście obowiązków nałożonych na odwołującego. Ponadto wyliczenie określone w § 2 pkt 3 rozporządzenia stanowi jedynie katalog urzędzeń, które nie podlegają dozorowi technicznemu na podstawie tegoż rozporządzenia. Natomiast ograniczenia związane ochroną przeciwpożarową zbiorników naziemnych na potrzeby własne użytkownika regulowane są odrębnym aktem tj. rozporządzeniem w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych

obiektów budowlanych i terenów. Zupełnie odmienne są cele każdej z tych regulacji, i niewłaściwe jest założenie, że ich zapisy wzajemnie wpływają na zakres obowiązywania.

Sąd nie zgadza się z twierdzeniami strony odwołującej, że forma eksploatacji zbiornika, w którym przechowywane jest paliwo ciekłe zapalne klasy III nie ma nic wspólnego z bezpieczeństwem przeciwpożarowym podczas przeładunku paliw ciekłych dokonywanych przez dostawcę (k. 21). W § 4 pkt 20 rozporządzeniem w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów wprost określono, że w obiektach oraz na terenach przyległych do nich jest zabronione wykonywanie czynności, które mogą spowodować pożar, jego rozprzestrzenianie się, utrudnienie prowadzenia działania ratowniczego lub ewakuacji tj. (...) dystrybucja i przeładunek ropy naftowej i produktów naftowych w obiektach i na terenach nieprzeznaczonych do tego celu. Jak to już wyjaśniono wyżej, przez obiekt należy rozumieć tu także zbiorniki naziemne dwupłaszczowe służące do przechowywania paliw płynnych klasy III, na potrzeby własne użytkownika, o pojemności do 5 m<sup>3</sup>. Obiektem nieprzeznaczonym do dystrybucji i przeładunku ropy (§ 4 pkt 20 in fine) jest więc zatem taki zbiornik naziemny, który ma pojemność większą niż 5 m<sup>3</sup> (§ 11 ust. 1). Z kolei jak stanowi art. 3 pkt 58 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.) przeładunek paliw ciekłych to świadczenie usług załadowywania lub rozładowywania cystern drogowych, cystern kolejowych, cystern kontenerowych lub statków z wykorzystaniem instalacji przeładunku paliw ciekłych. W konsekwencji przyjęć należy, że niedopuszczalne jest rozładowanie produktów naftowych z cysterny drogowej do zbiornika służącego do przechowywania paliw płynnych klasy III, na potrzeby własne użytkownika, o pojemności powyżej 5 m<sup>3</sup>. Takie działanie wypełnia znamiona § 4 pkt 20 rozporządzenia tj. stanowi zabroniony przeładunek produktów naftowych w obiekcie do tego nieprzeznaczonym. Należy przy tym przychylić się do stanowiska prezentowanego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, że nie ma znaczenia fakt, czy sporny zbiornik był na skutek rozładunku odwołującego wypełniony całkowicie, czy też nie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 20 listopada 2018 r. sygn. akt II SA/Bk 563/18, Legalis nr 1859374). Z norm przeciwpożarowych wynika dopuszczalność składowania paliwa płynnego klasy III, na potrzeby własne, wyłącznie w zbiornikach o pojemności do 5 metrów<sup>3</sup>. To z kolei oznacza, że w ogóle zabroniony jest rozładunek paliw ciekłych do zbiorników o większej pojemności, bez względu na ilość rozładowanego paliwa.

Przedstawione wywody prowadziły do uznania, że rozładunek oleju napędowego do zbiornika, który nie spełnia wymagań określonych w § 11 ust. 1 rozporządzeniem w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów, stanowi naruszenie § 4 pkt 11 tegoż rozporządzenia. Naruszenie to, uwzględniając treść pkt 2.1.2. koncesji udzielonej odwołującemu, stanowi pogwałcenie obowiązków z niej wynikających, i skutkować musi nałożeniem kary pieniężnej przewidzianej art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne. Niezasadny okazał się tym samym zarzut odwołania wskazany w pkt I, II podpunkcie 1., 2., 3. oraz 5.

Przechodząc do omówienia dalszych zarzutów Sąd wskazuje, że utrwalony zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, jest pogląd, że odpowiedzialność na podstawie przepisów ustawy Prawo energetyczne ma charakter obiektywnej, wynikający z samego faktu naruszenia określonych norm prawnych. Oznacza to, że przedsiębiorca nie może powoływać się na brak winy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2008 r., sygn. akt III SK 10/08, opubl. system Legalis nr 1885077). Okoliczność ta jest irrelevantna dla samego faktu wymierzenia kary, jak i odstąpienia od karania. Gdyby zamiarem ustawodawcy było uzależnienie samego wymierzenia kary lub zastosowania odstąpienia od jej wymierzenia od zawinienia, a tym samym subiektywizacja odpowiedzialności za naruszenia przepisów, wskazałby tę przesłankę treści art. 56 ust. 3 i 6a ustawy, czego jednak nie uczynił (zob. postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy, (...) i Spraw Publicznych z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt III SK 22/16, opubl. system Legalis nr 2586425). Tym samym odpowiedzialność przedsiębiorcy istnieje w oderwaniu od winy i do jej ustalenia nie jest konieczne wykazanie zawinionego zachowania, lecz wystarcza stwierdzenie faktu zaistnienia określonego naruszenia prawa.

Oznacza to, że dla nałożenia na odwołującego kary pieniężnej wystarczające było samo stwierdzenie naruszenia zapisów udzielonej mu koncesji.

Sąd rozważył przy tym, czy podjęte działania o charakterze ostrożnościowo – prewencyjnym związane z uzyskaniem oświadczenia P. W. (2) z dnia 01 października 2018 r. (k. 20 akt administracyjnych), mogą mieć wpływ na wymierzenie kary. Konstrukcja odpowiedzialności za naruszenie przepisów Prawa energetycznego jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym ma bowiem także drugą stronę. Powoduje, iż nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków wynikających z prawa nie stanowi rezultatu zachowania (polegającego na działaniu bądź zaniechaniu), lecz jest skutkiem niezależnych od przedsiębiorcy, a więc pozostających poza jego kontrolą, okoliczności o charakterze zewnętrznym, uniemożliwiających nie tyle przypisanie takiemu przedsiębiorcy winy (umyślnej lub nieumyślnej), co nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo - skutkowego pomiędzy zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego, a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną, określonej w art. 56 ust. 1 ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, Legalis nr 414134, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie - VII Wydział Gospodarczy z dnia 27 marca 2018 r. VII AGa 761/18 nr 1808337). W świetle odpowiedzialności na gruncie art. 56 ustawy nie można jednak a limine wyciągnąć wniosku, że przedsiębiorca nie ponosi odpowiedzialności za dystrybuując paliwa w obiekcie do tego nieprzeznaczonym, jeżeli uzyskał oświadczenie właściciela tego obiektu, że spełnione są wszystkie wymagane prawem normy. Abstrahując już od faktu, że przywołane oświadczenie P. W. (2) nie jest opatrzone datą pewną, to stanowi ono jedynie dokument prywatny. Mamy tu zatem do czynienia z dowodem tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie (art. 245 k.p.c.). Zwraca przy tym uwagę, że w oświadczeniu tym w ogóle nie określono pojemności zbiornika, do którego ma nastąpić rozładunek oleju napędowego. Już ta okoliczność po stronie odwołującego, jako podmiotu prowadzącego profesjonalną działalność koncesjonowaną, powinna wzbudzić podwyższoną uważność. Ponadto oświadczenie to stanowi jedynie jednostronnie przeprowadzoną wykładnię przepisów przez właściciela zbiornika, która nie była w żaden sposób wiążące dla odwołującego. Natomiast to na odwołującym, jako stronie zajmującej się zawodowo dystrybucją paliw ciekłych, spoczywa zwiększony miernik staranności związanej z prowadzeniem określonej działalności gospodarczej. Odnosi się to przy tym zarówno do dokonywanych czynności faktycznych, jak i do znajomości obowiązujących przepisów prawa związanych z tą działalnością. To odwołujący dokonał rozładunku paliw ciekłych, i to on powinien mieć świadomość tego, czy rozładunek ten dokonywany jest do obiektu dopuszczonego przez prawo z punktu widzenia przepisów ochrony przeciwpożarowej. Przedsiębiorca jako profesjonalista miał obowiązek przestrzegania warunków koncesji, na które się zgodził i o co wnioskował składając wniosek o udzielenie koncesji dla prowadzenia zaplanowanej przez siebie działalności gospodarczej, natomiast profesjonalizm przedsiębiorcy powinien przejawiać się w dwóch podstawowych cechach jego zachowania tj. postępowaniu zgodnym z regułami fachowej wiedzy oraz sumienności. W myśl art. 355 k.c. od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przy uwzględnieniu ich zawodowego charakteru wymaga się staranności szczególnego rodzaju, co przemawia za tym, że przedsiębiorca obowiązany jest do zwiększonej skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania, jak również uzasadnione jest oczekiwanie od niego wiedzy na temat sposobu wykonywania koncesjonowanej działalności. W tym wypadku w istotę prowadzonej działalności gospodarczej wpisane jest dodatkowo posiadanie specjalistycznej wiedzy nie tylko obejmującej czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone standardy wymagań. Odwołujący powinien zatem zweryfikować przedstawione mu oświadczenie zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym. To na odwołującym spoczywały bowiem obowiązek wynikający z koncesji, a dotyczący spełnienia wymogów w zakresie wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego oraz nienarządzający na powstanie szkód materialnych.

Tym samym zarzut przedstawiony w pkt II.5 odwołania także okazał się nieskuteczny.

W myśl art. 56 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo energetyczne kara pieniężna nałożona za naruszenie warunków koncesji nie może być niższa niż 2000 zł i nie może być wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. W tych granicach Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uprawniony jest do miarkowania jej wysokości. Z kolei na mocy ust. 6 przywołanego przepisu ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz



dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Zdaniem odwołującego wszystkie te przesłanki nie zostały prawidłowo ocenione w decyzji (pkt II.6 odwołania k. 17).

Jeżeli chodzi o stopień winy, przedstawiony Sądowi materiał dowodowy dawał podstawy dla uznania, że mamy do czynienia co najmniej z nieumyślnym działaniem odwołującego. Doszło do naruszenia norm prawnych na skutek niezachowania ostrożności, jakiej można wymagać od podmiotu prowadzącego koncesjonowaną działalność związaną z obrotem paliwami ciekłymi. Zakres i poziom tych wymagań służyć ma zapewnieniu maksymalnego bezpieczeństwa dla chronionych dóbr prawnych, i uwzględniając zawodowy charakter działalności odwołującego musi być on podwyższony.

Odnosnie przesłanki dotychczasowej działalności odwołującego, to jak wynika z treści decyzji, nie był on wcześniej karany. Jest to okoliczność łagodząca, którą należało uwzględnić określając wysokość kary.

Kolejną przesłanką jaka musi zostać uwzględniona zgodnie z regulacją art. 56 ust. 6 ustawy są możliwości finansowe. Przesłankę tę zestawiać należy z przywołaną już z normą ust. 3 pkt 2) przepisu, w myśl której jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może być niższa niż 2000 zł i nie może być wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. W niniejszej sprawie maksymalny pułap nałożenia kary stanowił zatem wskazany procent przychodu ustalonego na (...) zł. Oznacza to, że kara mogła zostać wymierzona w granicach od 2.000,00 zł do 21.565.735,82 zł. Wymierzona kara w wysokości (...) zł stanowi niewielki promil kary maksymalnej. Niewątpliwie określając jej wysokość uwzględniono możliwości finansowe odwołującego przy uwzględnieniu, że jego dochód w 2021 r. wyniósł (...) zł. (vide pismo z dnia 22 kwietnia 2022 r. k. 21 akt administracyjnych). Sąd podkreśla przy tym, że na etapie postępowania sądowego ciężar wykazania okoliczności mających wpływ na wynik kary, które zdaniem odwołującego nie zostały uwzględnione lub zostały błędnie ocenione, spoczywa na przedsiębiorcy (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia -5 grudnia 2017 r. sygn. akt VII ACa 1323/17, opubl. system Legalis). To zatem odwołujący powinien wykazać, dlaczego jego sytuacja finansowa w odniesieniu do danych uwzględnionych przez organ, jest odmienna lub ulegała zmianie. Natomiast w odwołaniu nie przedstawiono żadnych twierdzeń i dowodów, które tak określą wysokość kary by podważały.

Oceniając zasadność nałożonej kary Sąd miał także na względzie, że administracyjne kary pieniężne nie mają wyłącznie charakteru sankcji karnych, gdyż ich funkcja nie ogranicza się do represji za naruszenie nakazów i zakazów, ale równie istotna jest jej funkcja prewencyjna i dyscyplinująca. Z jednej strony kara ma zatem być zauważalną dolegliwością dla ukaranego podmiotu, jako reakcja na naruszenie przepisów prawa, ale także wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość, i to zarówno dla podmiotu karanego, jak i dla całego środowiska (prewencja szczególna i ogólna). Kara ta ma za zadanie motywować adresatów norm prawnych do ich respektowania i służyć zapobieżeniu powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości. Wysokość nałożonej na odwołującego kary, w świetle materiału jakim dysponował Sąd, wskazuje że spełnione zostaną powyższe funkcje kary. Kara w ogólnym odczuciu jawi się jako odczuwalna, a tym samym powinna spełnić nie tylko swą rolę represyjną, ale i wychowawczą.

Kolejną przesłanką jaką należy uwzględnić określając wysokość kary pieniężnej jest stopień społecznej szkodliwości czynu. Przesłanka ta ma wpływ także na ewentualne odstąpienie od wymierzenia kary. Jako że w odwołaniu podniesiono także zarzut naruszenia art. 56 ust. 6a ustawy, Sąd poniżej przedstawi ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu, mającą znaczenie tak dla wymiaru kary (zarzut II.6 odwołania), jak i odstąpienia od karania (zarzut II.8 odwołania).

Przed przedstawieniem tej oceny pokrótce wyjaśnić należy jednak zasady stosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, a także jej cel i zakres kontroli sądowej.

Odstąpienie od wymierzenia kary stanowi wyraz tzw. uznania administracyjnego, rozumianego jako uprawnienie organu do wyboru konsekwencji prawnej. Uznanie to stanowi zatem sferą dyskrecjonalności, w ramach której organ władzy publicznej ma swobodę wyboru skutku prawnego, jaki w konkretnej sprawie będzie wiązał się z zaistnieniem danych okoliczności. Co istotne Prezes Urzędu nie ma obowiązku skorzystania z odstąpienia od wymierzenia kary,

nawet wówczas gdy spełnione są przesłanki określone w przywołanym przepisie art. 56 ust.6a ustawy. Wynika to z wykładni literalnej normy, która wskazuje, że prezes urzędu jedynie „może” odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. Nie jest to więc tzw. decyzja związana, do której wydania obligują obowiązujące przepisy prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, opubl. system Legalis, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 09 grudnia 2021 r. sygn. akt VII AGa 1040/20, z dnia 16 stycznia 2018 r. sygn. akt VIIAGa 763/18, z dnia 07 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15).

Pozostawienie oceny spełnienia przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej organowi regulacyjnemu, nie oznacza jednak, że ocena zasadności i legalności skorzystania z tej instytucji wyłączona jest spod kompetencji sądu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r. sygn. akt III SK 47/13, z dnia 06 lutego 2018 r. sygn. akt III SK 7/17). Należy jednak mieć tu na uwadze, że celem ustawodawcy umieszczającego decyzję w sferze uznania administracyjnego jest poszerzenie władzy organu, a konsekwencji kontrola sądowa w tym wypadku nie może sięgać głęboko, gdyż w innym wypadku instytucja uznania administracyjnego stałaby się iluzoryczna. Jak szeroko uzasadnił to Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. akt I NSK 95/18 (op.cit), należy tu pamiętać że to Prezes Urzędu kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne. Dlatego przepis art. 56 ust. 6a ustawy należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasad równowagi i podziału władzy. Dlatego też interwencja sądu w treść decyzji organu regulacyjnego powinna następować dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności tj. opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji itp. Dla takiej ingerencji konieczne jest zatem nie tylko wykazanie, że zachodzą przesłanki spełnione w omawianym przepisie, ale również że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Szerzej ujmując oznacza to, że Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu, co prawda jest władny zmienić tę decyzję, jakkolwiek ku temu konieczne jest wykazanie, że podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, stopień społecznej szkodliwości czynu jest znikomy, a nadto że pozwany organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Należy przy tym pamiętać, że omawiana instytucja stanowi wyjątek, który powinien być stosowany jedynie wówczas, gdy nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej na jakimkolwiek poziomie kłóci się z podstawowymi funkcjami kary. Warto w tym miejscu także odnotować, że odstąpienie od wymierzenia kary nie może być mylone i nie może stanowić podstawy do miarkowania kary pieniężnej, a jedynie uprawnia Prezesa urzędu do nie nakładania jej w ogóle. Inaczej ujmując na podstawie tego przepisu nie można obniżyć kary pieniężnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 15 października 2014 r. III SK 47/13, opubl. LEX nr 1540636).

Przechodząc do podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary, to zgodnie z treścią art. 56 ust 6a ustawy pierwszymi, mogącymi występować alternatywnie przesłankami, jest zaprzestanie naruszania prawa lub realizacja obowiązku przez adresata kary. W stanie faktycznym omawianej sprawy niekwestionowane było zaprzestanie dystrybucji paliwa ciekłego przez odwołującego w sposób sprzeczny z założeniami rozporządzenia w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów.

Kolejną, konieczną, przesłanką odstąpienia od wymierzenia kary jest wspominany już wcześniej stopień społecznej szkodliwości czynu, oceniany jako znikomy. Przesłanka ta nawiązuje do dyrektywy wymiaru kary w koncepcji prawa karnego, dlatego też powszechnie przyjmuje się, że przy jej interpretacji konieczne jest odwołanie się do sposobu weryfikacji stopnia szkodliwości czynu wypracowanego na gruncie art. 115 k.k. Oznacza to konieczność odniesienia się do rodzaju i charakteru naruszonego dobra, rozmiaru wyrządzonej szkody, sposobu i okoliczności popełnienia czynu, wagi naruszonych obowiązków, postaci zamiaru, motywacji sprawcy oraz rodzaju naruszonych reguł ostrożności i stopnia ich naruszenia. Wszystkie te kryteria powinny zostać uwzględnione, aczkolwiek dokonywana ocena ma charakter kompleksowy, odnosi się do całokształtu okoliczności sprawy. Niemniej jednak w orzecznictwie wskazuje się, że jednym z podstawowych czynników mających istotne znaczenie dla dokonania właściwej oceny czynu sprawcy jest rodzaj i charakter naruszonego dobra chronionego prawem (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 09 grudnia 2021 r. sygn. akt VII AGa 1040/20, z dnia 16 stycznia 2018 r. sygn. akt VIIAGa 763/18, z dnia 07 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15). Powszechnie także przyjmuje się, że przy ocenie przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu Prezes Urzędu dysponuje pewnym luzem decyzyjnym, a dalej nawet w przypadku

stwierdzenia jej ziszczenia się, uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia tj. nałożenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia.

W omawianej sprawie dobrem chronionym jest bezpieczeństwo przeciwpożarowe, bezpieczeństwo ludzi, mienia oraz ekologiczne. Działanie odwołującego mogło narazić na negatywne i nieodwracalne skutki względem środowiska, prowadzić do zwiększenia zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także powstania szkód materialnych w razie pożaru. Uchybienia w zakresie ochrony przeciwpożarowej bez wątpienia charakteryzują się znacznym stopniem szkodliwości. Sytuacji takich nie można bagatelizować. W razie powstania pożaru mogą wystąpić daleko idące negatywne skutki. Konieczność przestrzegania przepisów przeciwpożarowych nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do podmiotów, które z racji natury prowadzonej działalności, powinny dołożyć szczególnych starań zapewnienia bezpieczeństwa w związku z dystrybucją paliw ciekłych.

Na ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu wpływ miała nadto okoliczność, że działania odwołującego nie miały charakteru jednorazowego. Dopuścił się on aż kilkunastokrotnego naruszenia norm prawnych, wpływając w ten sposób cyklicznie na wywołanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi, mienia, środowiska.

Powyższe wskazuje, że w żadnym razie w sprawie nie można przyjąć znikomego stopnia społecznej szkodliwości czynu. Doniosłość naruszonych dóbr, wielokrotne naruszenie obowiązujących norm, zaniechanie zweryfikowania informacji dotyczących obiektu do którego nastąpił rozładunek paliwa, świadczy wręcz, że stopień ten kwantyfikować należy jako znaczny. Przesądza to jednoznacznie za uznaniem, że w sprawie nie zostały spełnione przesłanki z art. 56 ust. 6a ustawy. Ponadto ma wpływ na opisany wyżej wymiar kary określany w oparciu o wytyczne określone w art. 56 ust. 6 ustawy. Występujący w sprawie stopień społecznej szkodliwości czynu, przy uwzględnieniu pozostałych okoliczności takich jak sytuacja finansowa odwołującego oraz stopień jego winy, wskazuje że nałożona przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kara pieniężna jest adekwatna do okoliczności.

Podsumowując zdaniem Sądu nałożona kara pieniężna uwzględnia wytyczne kształtowania wysokości kar określone w art. 56 ust. 6 ustawy Prawo energetyczne. Brak tym samym podstaw do jej obniżenia. Tym bardziej uwzględniając, że kara pieniężna, aby mogła spełniać wszystkie swoje cele i by była skuteczna, musi być na tyle dolegliwa, by podmiot nie dopuszczał się w przyszłości podobnych naruszeń. Niższa kara nie spełniłaby swojej roli, albowiem nie stanowiłaby odczuwalnej dolegliwości dla odwołującego ani nie stanowiła przestrogi przed naruszeniami warunków koncesji w przyszłości, zarówno dla niego, 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 zatem 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 paliw.

Sąd uwzględniła nadto, że ustawodawca określając dolną i górną granicę kary za naruszenie warunków koncesji pozostawił pewien luz decyzyjny Prezesowi Urzędu przy określeniu jej wysokości. To Prezes kształtuje bowiem politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne, znając specyfikę rynku energii i problemy tego sektora gospodarki. Tym samym Sąd jedynie wyjątkowo może ingerować w tak określoną jej wysokość, o ile ukarany przedsiębiorca zdoła wykazać, że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, opubl. system Legalis). Taka sytuacja w omawianej sprawie nie została wykazana.

Nie zostały także spełnione warunki zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary określonej w art. 56 ust. 6a ustawy.

Odnosząc się do pozostałych zarzutów odwołania, które koncentrowały się na naruszeniu przywołanych przepisów postępowania administracyjnego skutkujących zdaniem odwołującego m.in. błędnymi ustaleniami faktycznymi, niezbraniem całego materiału dowodowego i niewłaściwą analizę dowodów sprawy, Sąd wskazuje że nie miały one wpływu na wydanie rozstrzygnięcia. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że organ administracyjny przed wydaniem

decyzji powinien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Zaniechanie tym obowiązkom mogłoby mieć jednak wpływ na wynik postępowania sądowego tylko o tyle, o ile prowadziłyby do uchylecia zaskarżonej decyzji. Natomiast uchycienie decyzji w całości lub w części następuje wyjątkowo. Co do zasady dotyczy to sytuacji, w których występuje istotna wadliwość decyzji, która w postępowaniu administracyjnym uzasadniałaby stwierdzenie jej nieważności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91, opubl. OSNCP 1992, Nr 5, poz. 87; postanowienie Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99, opubl. OSNC 2000, Nr 3, poz. 47). Uchycienie decyzji w całości powinno zatem nastąpić wówczas, gdy wydanie jej nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa materialnego, jak i również wtedy, gdy została ona skierowana do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a także gdy dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Podstawą do uchycienia decyzji Prezesa Urzędu jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III SK 5/09, opubl. LEX nr 794890). Jeżeli nie zachodzą wskazane podstawy do uchycienia decyzji, to Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów obowiązany jest na podstawie wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego dokonać własnych ustaleń faktycznych i prawnych. Przede wszystkim Sąd nie ogranicza się jedynie do sprawdzenia prawidłowości postępowania administracyjnego. Przed sądem powszechnym sprawa rozpoznawana jest według reguł kontryktoryjnego postępowania cywilnego, a przedmiotem nie jest kontrola legalności decyzji administracyjnej, jak to ma miejsce przed sądem administracyjnym. Celem postępowania sądowego jest więc merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Do Sądu ostatecznie należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego, na podstawie wyjaśnienia podstawy faktycznej, obejmującej wszystkie elementy faktyczne przewidziane w hipotezie tej normy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2021 r., sygn. akt I NSKP 7/21, opubl. Lex nr 3225327).

W pkt II wyroku orzeczono o kosztach procesu mając na uwadze jego wynik. Podstawę rozstrzygnięcia stanowił art. 98, 99 i 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

SSO Małgorzata Brzozowska

Sygn. akt XVII AmE 189/22

## ZARZĄDZENIE

(...)

SSO Małgorzata Brzozowska