

Sygn. akt *XVII AmE 95/17*

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 kwietnia 2019 r.

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

Przewodniczący –	<i>SSO Anna Maria Kowalik</i>
Protokolant –	st. sekr. sąd. Joanna Preizner

po rozpoznaniu 18 kwietnia 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **W. S.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 5 grudnia 2016 r. Nr (...)

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

SSO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 95/17

UZASADNIENIE

Decyzją z 5 grudnia 2016 roku nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE), na podstawie art. 56 ust 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 2 pkt 1, ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.) (dalej p.e.) oraz w związku z art 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy W. S. prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą S. W. F.H.U. (...) z siedzibą w T. (dalej powód) orzekł, że W. S. naruszył warunek 2.1.2. „Koncesjonariusz jest zobowiązany do prowadzenia działalności w sposób nie stanowiący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska, a także nie narażający na powstanie szkód materialnych. W szczególności Koncesjonariusz jest zobowiązany do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, przepisów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia" koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 16 września 1999 r., nr (...) ze zmianami, w ten sposób, że na stacji paliw w M. przy ul. (...) eksploatował zbiornik o numerze ewidencyjnym (...), który nie był dostosowany do przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki z 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i

stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1853 natomiast w dniu kontroli: Dz. U z 2005 r. Nr 243 poz. 2063 ze zm.) (dalej Rozporządzenie) tj. § 97 ust 1 pkt 3 w zw. z § 177 ww. rozporządzenia wymagającego wyposażenie stacji paliw w urządzenia do sygnalizacji wycieku produktów naftowych do gruntu, wód powierzchniowych i gruntowych do 31 grudnia 2013 roku i za to działanie wymierzył karę pieniężną w kwocie 1 000,00 zł.

Od niniejszej Decyzji powód złożył odwołanie, wnosząc o uchylene w całości Decyzji i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Zaskarżonej Decyzji zarzucił błędne przyjęcie, iż przedsiębiorca naruszył warunek opisany w punkcie 2.1.2. koncesji z 16 września 1999 roku Nr (...). W uzasadnieniu wskazał, że w przedmiotowej sprawie nie może być mowy o naruszeniu warunku wynikającego z koncesji, lecz warunku wynikającego z Rozporządzenia Ministra Gospodarki z 21 listopada 2005 roku, bowiem koncesja nie określa szczegółowo w przeciwieństwie do Rozporządzenia warunków dotyczących wyposażenia stacji paliw w urządzenia do sygnalizacji wycieku produktów. W tej sytuacji nałożenie na powoda kary na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. było niezasadne i pozbawione podstaw prawnych.

Pozwany Prezes URE złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych.

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

Decyzją z 16 września 1999 r., nr (...) ze zmianami Prezes URE udzielił koncesji na obrót paliwami ciekłymi W. S. prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą S. W. F.H.U. (...) z siedzibą w T. (okoliczność bezsporna).

W dniu 29 maja 2014 roku pracownicy Urzędu Dozoru Technicznego (dalej UDT) przeprowadzili kontrolę zbiornika beciśnieniowego przeznaczonego do magazynowania materiałów ciekłych zapalnych o nr ewid. (...) znajdującego się na stacji prowadzonej przez powoda w M. przy ul. (...). W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że w/w zbiornik nie był wyposażony w urządzenie lub system sygnalizujący powstanie wycieku do gruntu oraz wód powierzchniowych i gruntowych, wymagany przepisem § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 18 września 2001 roku w sprawie warunków technicznych dozoru technicznego jakim powinny odpowiadać zbiorniki beciśnieniowe i niskociśnieniowe przeznaczone do magazynowania materiałów ciekłych zapalnych (protokół kontroli k.8 akt adm.).

Tego samego dnia w/w zbiornik został opróżniony i wyłączony z eksploatacji (okoliczność niesporna).

Pismem z 13 kwietnia 2016 r., Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z ujawnieniem w działalności przez niego prowadzonej nieprawidłowości polegającej na nieprzestrzeganiu obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi (zawiadomienie k.1-2).

W odpowiedzi powód wyjaśnił, że „Stację paliw w M. przy ul. (...)zakupiłem w drodze przetargu w 2011 roku (...). Stacja wymagała generalnego remontu. (...) W pierwszej kolejności rozpocząłem przygotowanie zbiorników według zaleceń UDT w K. w celu ich legalizacji. Przeprowadzonych zostało wiele szereg prac związanych z czyszczeniem powierzchni wewnętrznych i zabezpieczenie ich powłoką chemoodporną firmy (...). Prace wykonała specjalistyczna firma (...) z T. (...) natomiast badania szczelności i legalizacji zostały przeprowadzone przez firmę (...) z P. w asyście urzędnika (...) P. (...)”. „W celu dostosowania się do warunków wymaganych przez Urząd Dozoru Technicznego w dniu 12.12.2013 roku podpisałem umowę z firmą (...) z K. na montaż systemu monitoringu zbiorników spełniającego warunki i specyfikację UDT zawartą w (...) (...). Firma (...) rozpoczęła pracę w grudniu 2013 roku i zamontowała system kontroli wycieków i pomiarów (...) firmy (...) (...)" (pismo powoda k.13-14 akt adm.)

Następnie Prezes URE zawiadomił powoda o zakończeniu postępowania dowodowego oraz poinformował o możliwości zapoznania się w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma z zebrany w sprawie materiałem dowodowym.

11 lipca 2016 r. powód zapoznał się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym (zawiadomienie k.44 akt adm.).

Zgłaszając uwagi do przedmiotowego postępowania pismem z 16 sierpnia 2016 r. powód zawniósł o umorzenie przedmiotowego postępowania jako bezprzedmiotowego (k.58-61 akt adm.)

5 grudnia 2016 roku Prezes URE wydał zaskarżoną decyzję (k.66-69 akt adm.).

Powód w 2015 roku uzyskał przychód w wysokości (...)zł, w tym z działalności koncesjonowanej - w wysokości (...)zł oraz wykazał dochód ogółem w wysokości(...)zł (zeznanie podatkowe k.38-38, formularz opłaty koncesyjnej k.40).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów złożonych w trakcie postępowania administracyjnego, niekwestionowanych przez strony.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona Decyzja jest słuszna i ma oparcie w przepisach prawa a podnoszone przez powoda zarzuty nie są trafne, stąd nie mogą skutkować uchYLENIEM, czy też jej zmianą.

Bezspornym jest w sprawie, że powód eksploatował zbiornik o numerze ewidencyjnym (...), który nie był dostosowany do przepisów Rozporządzenia tzn. nie posiadał urządzenia do sygnalizacji wycieku produktów naftowych do gruntu, wód powierzchniowych i gruntowych, którego użytkowania zaprzestał dopiero 29 maja 2014 r. po wydaniu decyzji wstrzymującej eksploatację zbiornika.

Tymczasem koncesja zobowiązywała powoda do należytego wykonywania wynikających z niej obowiązków w zamian za możliwość prowadzenia reglamentowanej działalności. Powód akceptując warunki udzielonej mu koncesji, zaakceptował również warunek 2.1.2 koncesji, zgodnie z którym „Koncesjonariusz jest zobowiązany do prowadzenia działalności w sposób nie stanowiący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska, a także nie narażający na powstanie szkód materialnych. W szczególności Koncesjonariusz jest zobowiązany do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, przepisów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia". Zatem powód prowadząc profesjonalną działalność gospodarczą, jaką był obrót paliwami ciekłymi powinien dołożyć wszelkich starań, aby wykonywana przez niego działalność gospodarcza prowadzona była przy zachowaniu obowiązujących przepisów określających wymogi techniczne jakie powinna spełniać stacja paliw. Stosownie do przepisu art 37 ust. 1 pkt 5 p.e., koncesja określa nie tylko przedmiot i zakres działalności, ale również szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców. Wypełnianie postanowień określonych w warunkach wykonywania działalności objętej koncesją stanowi podstawowy obowiązek każdego koncesjonariusza. Niewątpliwie powód nie dostosował w wymaganym prawem terminie tj. do 31 grudnia 2013 r. zbiornika o numerze ewidencyjnym (...) do magazynowania materiałów ciekłych zapalnych, których pojemność wynosi powyżej 2,5 m⁽³⁾ eksploatowanego na stacji paliw w M. przy ul. (...) do wymogów Rozporządzenia.

Powód nie kwestionował powyższych okoliczności, jednakże stał na stanowisku, że Decyzja jest wadliwa, ponieważ niedostosowanie zbiornika do wymogów Rozporządzenia nie może być uznane za naruszenie warunków koncesji.

Z powyższym poglądem nie można się zgodzić. Sąd bowiem w pełni zgadza się z poglądem wyrażonym przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z 20 marca 2018 roku (sygn. akt II SK 14/17, LEX nr 2522946) w którym Sąd Najwyższy podkreślił, iż „użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawa energetyczne sformułowanie "wynikające z koncesji" nie może być rozumiane w ten sposób, że to koncesja jest samoistnym, wyłącznym i autonomicznym źródłem obowiązku prawnego koncesjonariusza. W demokratycznym państwie prawnym, prawa i obowiązki osób są określone w drodze ustawy, a zatem to akty normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne. Więcej, jest niedopuszczalne kształtowanie praw i obowiązków osób w drodze decyzji niemającej właściwej ustawowej podstawy prawnej. Organy administracji publicznej, w tym organy regulacyjne w drodze decyzji administracyjnej jedynie konkretyzują obowiązki wynikające z ustawy; w żadnym razie nie są natomiast upoważnione do nakładania na

osoby obowiązków prawnych, które nie mają podstawy ustawowej. W rezultacie obowiązkiem wynikającym z koncesji jest obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z odnośnych przepisów prawa (ustaw i wydanych na ich podstawie rozporządzeń).”.

Jednocześnie Sąd pragnie zaznaczyć, że znany jest mu pogląd Sądu Najwyższego wyrażony między innymi w wyrokach z 6 października 2011 r. (sygn. akt III SK 18/11, Lex nr 1108488) oraz z 19 listopada 2014 r. (sygn. akt III SK 82/13, Lex nr 1551674), jednakże nie dotyczy on sytuacji, o której mowa w niniejszym postępowaniu.

Należy bowiem zauważyć, że powodowi zarzucono naruszenie warunku koncesji o treści „Koncesjonariusz jest zobowiązany do prowadzenia działalności w sposób nie stanowiący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz środowiska, a także nie narażający na powstanie szkód materialnych. W szczególności Koncesjonariusz jest zobowiązany do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, przepisów dotyczących bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia”. Jest to zatem warunek wynikający z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. Zawiera bowiem wyraźnie sformułowany nakaz prowadzenia działalności w sposób nie zagrażający zdrowiu i życiu ludzkiemu oraz środowisku naturalnemu. Ponadto jest określony w treści decyzji o udzieleniu koncesji. Jednocześnie nie nakłada na koncesjonariusza ogólnego przestrzegania przepisów prawa, a takiego warunku dotyczył min. wyrok Sądu Najwyższego z 6 października 2011 roku (j.w.). W rozpoznawanej sprawie chodzi o warunek koncesji, który precyzyjnie określa, jakimi względami i wartościami powinien kierować się koncesjonariusz przy prowadzeniu działalności koncesjonowanej. Wobec czego należy stwierdzić, iż omawiany warunek koncesji ma analityczną strukturę obowiązku prawnego, stanowiącego konkretyzację przedmiotowo – podmiotową obowiązku określonego w § 97 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia a dotyczącego wyposażenia stacji paliw płynnych w urządzenia do sygnalizacji wycieku produktów naftowych do gruntu, wód powierzchniowych i gruntowych.

Zatem Prezes URE prawidłowo przyjął, że powód dopuścił się naruszenia warunku koncesji, co z kolei implikuje nałożenie kary. Stosownie bowiem do treści art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Naruszenie jednego z warunków koncesji jest zatem 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 powołanej ustawy, kary pieniężnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, gdyż treść przytoczonego przepisu wskazuje na obowiązek ukarania danego przedsiębiorcy w razie stwierdzenia okoliczności podlegających karze.

W niniejszej sprawie fakt samego zachowania powoda, które prowadziło do naruszenia koncesji nie był między stronami sporny. Wobec tego uzasadnionym stało się nałożenie na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e., gdyż sama odpowiedzialność za naruszenie warunków koncesji 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 1 czerwca 2010 r. sygn. III SK 5/10, LEX nr 622205).

Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. (sygn. akt 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 orzecnicza, 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 nie można natomiast przyjąć, aby powód powziął stosowne działania o takim charakterze. Powód nie zrobił wszystkiego co było możliwe, aby nie naruszyć warunków koncesji, nie podjął bowiem działań zmierzających

do zaprzestania użytkowania zbiornika nie spełniającego wymogów określonych w Rozporządzeniu do 31 grudnia 2013 roku.

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 powoda stwierdzić trzeba, że powód nie wykazał się należyłą starannością wymaganą od profesjonalnie działającego na rynku podmiotu. Należyłą 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.

Przy oznaczaniu stopnia szkodliwości czynu Sąd miał na uwadze orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące przesłanek reżimu społecznej szkodliwości czynu określonej w art. 115 § 2 kk na gruncie Prawa energetycznego. Przede wszystkim zaznaczenia w tym zakresie wymaga, iż prowadzenie działalności w postaci sprzedaży paliwa na stacji paliw bez wątplenia związane jest z korzystaniem ze środowiska naturalnego. Obowiązek wyposażenia zbiorników, w których przechowywane jest paliwo na stacjach paliw w urządzenia do sygnalizacji wycieku produktów naftowych do gruntu, wód powierzchniowych i gruntowych ma przede wszystkim zapobiegać jego zanieczyszczeniu. Wobec tego czyn, którego dopuścił się powód godził w dobro jakim jest środowisko naturalne. Uwzględnić jednak należy, że w niniejszym przypadku nie doszło do stwierdzenia powstania szkód w środowisku. Z tego względu stopień szkodliwości czynu należało ocenić jako mały. Ocena ta znalazła odzwierciedlenie w niskiej kwocie kary pieniężnej.

Rację ma również Prezes URE stwierdzając, że nie mógł odstąpić od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust 6a p.e.. ponieważ nie można było uznać, że szkodliwość czynu powoda jest znikoma w sytuacji rażącego naruszenia przepisów prawa związanych z ochroną środowiska. Co więcej powód pomimo posiadania wiedzy odnośnie wymagań zawartych w Rozporządzeniu, po 31 grudnia 2013 r. świadomie eksploatował nie dostosowany do wymogów Rozporządzenia zbiornik na paliwa ciekłe.

Ponadto w zakresie uprzedniej karalności Sąd uwzględnił, że powód nie był dotychczas karany za naruszenie warunku 2.2.3 koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Oceny możliwości finansowych Sąd dokonał z uwzględnieniem przedłożonych przez powoda dokumentów finansowych, w tym zeznania o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym 2015 (P1T-36L) oraz formularza opłaty z tytułu udzielonej koncesji na 2016 r; (rozliczenie przychodu osiągniętego w roku 2015). Z dokumentów tych wynika, że powód uzyskał w 2015 roku przychód w wysokości (...)zł, w tym z działalności koncesjonowanej przychody w wysokości (...)zł oraz wykazał dochód ogółem w wysokości (...) zł. Orzeczona w Decyzji kara w wysokości 1.000 zł stanowi zatem ok. (...)% przychodów z działalności koncesjonowanej, osiągniętych przez powoda w 2015 r. Tym samym uznać należy, że wysokość wymierzonej kary pozostaje we właściwej proporcji do uzyskanego przychodu i nie będzie rzutować na stabilność finansową powoda, jednocześnie będzie pełnić funkcję prewencji szczególnej i ogólnej, a więc będzie zarówno realną, odczuwalną dolegliwością dla ukaranego podmiotu, będącą reakcją na naruszenie przez niego przepisów, ale także wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie znajdując podstaw do uwzględnienia odwołania, na podstawie art. 479⁵³ § 1 kpc, oddalił je w całości.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 kpc, 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 oddalenie odwołania w całości, powoda należało uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz pozwanej zwrot kosztów procesu. Na powyższe koszty złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika

powoda w wysokości 720,00 zł ustalone w oparciu § 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 z zm.).

SSO Anna Maria Kowalik