

**Sygn. Akt XVII AmE 332/18**

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Dnia 11 marca 2020 roku**

Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SR (del.) Jolanta Stasińska

Protokolant: stażysta Magdalena Żabińska

po rozpoznaniu w dniu 4 marca 2020 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w (...) z siedzibą w C.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w (...) z siedzibą w C. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 18 grudnia 2017 roku, Nr (...)

1. oddala odwołanie,

2. zasądza od (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w (...) z siedzibą w C. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SR (del.) Jolanta Stasińska

**Sygn. akt XVII AmE 332/18**

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 18 grudnia 2017 r., Nr (...), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 56 ust. 2, ust. 3 i ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.) oraz w związku z art 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy (...) Sp. z o.o. w likwidacji z siedzibą w C. orzekł, że:

1. przedsiębiorca (...) Sp. z o.o. w likwidacji z siedzibą w C. naruszył warunek 1 koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 27 grudnia 2012 r., Nr o (...) ze zm. tj. „Przedmiot i zakres działalności” poprzez prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi z wykorzystaniem infrastruktury technicznej, podczas gdy udzielona przedsiębiorcy koncesja umożliwiała prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu następującymi paliwami ciekłymi:

- olejami napędowymi (bez zaangażowania infrastruktury technicznej);

2. że przedsiębiorca (...) Sp. z o.o. w likwidacji z siedzibą w C. naruszył warunek 2.1.2. koncesji na obrót paliwami ciekłymi na obrót paliwami ciekłymi z dnia 27 grudnia 2012 r., Nr (...) ze zm., stanowiący, iż „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 przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie ludzi i mienia” w ten sposób, że użytkował zbiornik o pojemności 500m<sup>3</sup> przeznaczony do magazynowania paliw ciekłych bez wymaganych pozwoleń czym stwarzał zagrożenie wystąpienia bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia;

3. wymierzył przedsiębiorcy: (...) Sp. z o.o. w likwidacji z siedzibą w C. karę pieniężną:

a. za działanie opisane w pkt 1 w kwocie 33.469,70 zł (słownie: trzydzieści trzy tysiące czterysta sześćdziesiąt dziewięć złotych siedemdziesiąt groszy),

b. za działanie opisane w pkt 2 w kwocie 33.469,70 zł (słownie: trzydzieści trzy tysiące czterysta sześćdziesiąt dziewięć złotych siedemdziesiąt groszy),

tj. łącznie 66.939,40 zł (słownie: sześćdziesiąt sześć tysięcy dziewięćset trzydzieści dziewięć złotych czterdzieści groszy).

Od powyższej decyzji odwołanie złożył powód (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w (...) z siedzibą w C. zaskarżając ją w całości.

Zaskarżonej decyzji zarzucił:

I. Naruszenie, w pkt 1 zaskarżonej decyzji, art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. poprzez błędne przyjęcie, że ustalone działanie odwołującej naruszyło zakres koncesji przyznanej jej w pkt 1 decyzji Prezesa URE z dnia 27 grudnia 2012 roku ((...)), którą to koncesją objęto działalność w zakresie obrotu olejami napędowymi „(bez zaangażowania infrastruktury technicznej)”. W oparciu o ten zarzut wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji.

II. Naruszenie, w pkt 1 zaskarżonej decyzji, art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. polegające na jego niewłaściwym zastosowaniu w sprawie i nałożeniu na powoda, kary pieniężnej w pkt 3a za działania spółki nie będące naruszeniem obowiązków wynikających z posiadanej przez nią koncesji, udzielonej w/w decyzją Prezesa URE, przy czym do naruszenia tego doszło na skutek błędnych założeń interpretacyjnych organu, zgodnie z którymi prowadzenie działalności nie objętej przedmiotem posiadanej koncesji stanowi naruszenie warunków koncesji, podczas gdy nie jest możliwe naruszenie obowiązków wynikających z kompetencji, której powód nie posiadał, a prowadzona przez niego działalność polegająca na magazynowaniu nieistotnych nadwyżek oleju napędowego (w zbiorniku zlokalizowanym w S., przy ul. (...)) stanowiła wykonywanie działalności bez koncesji (a nie naruszenie obowiązków wynikających z koncesji posiadanej). W oparciu o ten zarzut powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji.

III. Naruszenie, w pkt 2 zaskarżonej decyzji, art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. polegające na jego niewłaściwym zastosowaniu w sprawie i nałożeniu na powoda kary pieniężnej w pkt 3b za działania spółki uprzednio ukarane rozstrzygnięciem zawartym w zaskarżonej decyzji w pkt 1 i 3a, przy czym do naruszenia tego doszło wskutek wykluczającego się określenia obowiązków koncesjonariusza, który z jednej strony nie mógł prowadzić obrotu olejami napędowymi angażując „infrastrukturę techniczną” (pkt 1 koncesji), z drugiej zaś strony zgodnie z pkt 2.2 koncesji „wykonując działalność objętą koncesją” zobowiązany był do przestrzegania m.in. przepisów metrologicznych i bhp (pkt 2.2.2 koncesji). W oparciu o ten zarzut wniósł o uchylenie pkt 2 i 3b zaskarżonej decyzji.

IV. Naruszenie 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 przechowywanie nieistotnych ilości oleju napędowego w zbiorniku, zlokalizowanym w S., przy ul. (...), stwarzało bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa pożarowego, życia i zdrowia ludzi oraz mienia. W oparciu o ten zarzut wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji.

V. Naruszenie art. 56 ust. 6 p.e. poprzez niedostateczne uwzględnienie przy wymiarze kary: stopnia społecznej szkodliwości czynu, stopnia zawinienia i dotychczasowego zachowania powoda, a także zaniechanie uwzględnienia jego możliwości finansowych, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia na powoda zbyt uciążliwej kary pieniężnej. W oparciu o ten zarzut wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji w pkt 3a i wymierzenie kary pieniężnej w rozmiarze 10.000,00 zł,

VI. Naruszenie art. 56 ust. 6a poprzez zaniechanie odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej w sytuacji gdy stopień szkodliwości czynu stwierdzonego przez organ jest znikomy. W oparciu o ten zarzut wniósł o zmianę decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej.

Mając na uwadze powyższe zarzuty powód wniósł o ich rozpoznanie w kolejności j/w tj. od najdalej idących prowadzących do uchylecia zaskarżonej decyzji w całości, poprzez zarzuty zmierzające do uchylecia decyzji w zakresie pkt 2 i 3b, do zarzutów prowadzących do zmniejszenia wysokości kary pieniężnej bądź odstąpienia od jej wymierzenia. Nadto wniósł o zasądzenie zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o:

1. oddalenie odwołania,
2. zasądzenie od Powoda na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany podtrzymał stanowisko zawarte w treści decyzji.

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

Decyzją z dnia 27 grudnia 2012 r., Nr (...) ze zm., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (zwany dalej: „Prezesem URE” lub (...)) udzielił przedsiębiorcy: (...) Sp. z o.o. w likwidacji z siedzibą w C. (zwanemu dalej: (...)) koncesji na obrót paliwami ciekłymi. W powyższej decyzji Organ określił przedmiot i zakres działalności koncesjonowanej w następujący sposób: „Przedmiot działalności objętej mniejszą koncesją stanowi działalność gospodarcza w zakresie obrotu następującymi paliwami ciekłymi:

- olejami napędowymi (bez zaangażowania infrastruktury technicznej)"/k. 4-7 akt adm./

Pismem z dnia 10 marca 2016 r. znak: (...) (...) Urząd Celny w K. powiadomił Prezesa URE, że „w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w dniu 23.02.2016 r. ustalono, że podmiot (...) Sp. z o.o. ul. (...), (...)-(...) C., dokonuje obrotu paliwami ze zbiornika naziemnego zlokalizowanego w S. przy ul. (...)"/ k.10 akt adm./

Pismem z dnia 11 maja 2016 r., Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z ujawnieniem w działalności prowadzonej przez Przedsiębiorcę nieprawidłowości polegającej na naruszeniu warunku 1 koncesji na obrót paliwami ciekłymi na obrót paliwami ciekłymi z dnia 27 grudnia 2012 r., Nr (...) ze zm. tj. „Przedmiot i zakres działalności”. Ponadto, przedsiębiorca został wezwany do złożenia w wyznaczonym terminie szczegółowych wyjaśnień w tej sprawie oraz o przesłanie uwierzytelnionych kopii dokumentów mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowego postępowania /k. 1-2, 3 akt adm./

Przedsiębiorca pismem z dnia 13 czerwca 2016 roku udzielił odpowiedzi na powyższe zawiadomienie. Przedsiębiorca w piśmie tym w szczególności wyjaśnił, że:

- „Spółka nie prowadzi działalności polegającej na obrocie paliwami ciekłymi z wykorzystaniem (tudzież: zaangażowaniem) infrastruktury technicznej

- spółka wydierżawiała jedynie zbiornik celem krótkotrwałego przechowywania w nim paliw płynnych, jednak nie prowadziła w tym miejscu ani sprzedaży hurtowej na podstawie faktur, ani nie magazynowała paliw. W wydierżawionym zbiorniku znajdowały się jedynie nadwyżki stanu oleju, który przeznaczony był do obrotu jednak obrót nie był prowadzony bezpośrednio z tego zbiornika. Spółka korzystając z tego zbiornika, w sytuacji sprzedaży paliwa się z nim znajdującego, transakcje takie realizowała za pośrednictwem swojego przewoźnika, który posiadał odpowiednią infrastrukturę techniczną do przewożenia towaru do kontrahentów spółki". /k. 19-25 akt adm./

Pismem z dnia 29 czerwca 2016 r. zwrócono się do Urzędu Celnego w K. z prośbą o przesłanie uwierzytelnionych kopii dokumentów dot. kontroli przeprowadzonej w dniu 23 lutego 2016 r. Wraz z pismem z dnia 28 lipca 2016 r. Urząd Celny w K. przesłał przedmiotowe dokumenty./k. 27, 28, 32-81 akt adm./

Następnie pismem z dnia 16 sierpnia 2016 r. zawiadomiono Przedsiębiorcę o rozszerzeniu przedmiotowego postępowania administracyjnego z uwagi na to, że z dokumentów złożonych przez Przedsiębiorcę w dniu 16 czerwca 2016 r. oraz z dokumentów przesłanych w dniu 28 lipca 2016 r. przez Urząd Celny w K. wynika, że Przedsiębiorca użytkował zbiornik o pojemności 500m<sup>3</sup> przeznaczony do magazynowania paliw ciekłych bez wymaganych pozwoleń, czym stwarzał zagrożenie wystąpienia bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia./k. 30, 31 akt adm./

W odpowiedzi, pismem z dnia 5 października 2016 r. Przedsiębiorca wyjaśnił, że:

- (...) Sp. z o. o. w C. na mocy umowy z dnia 15 lipca 2014 r., dzierżawił zbiornik paliw o pojemności 500 m<sup>3</sup> wraz z pomieszczeniami stacji pomp i nalewaków oraz pomieszczeniami gospodarczymi od PPHU (...) z siedzibą w S.”.

- „Według zapewnień wydierżawiającego zbiornik posiadał (a) wszelkie wymagane pozwolenia i spełniał wszelkie wymogi z zakresu obowiązujących przepisów bhp i ppoż. oraz znajdował się w należytych stanie technicznym, a nadto posiadał stosowne pozwolenia na użytkowanie.”

- „W tym miejscu warto wskazać, iż zgodnie z istotą umowy dzierżawy jest zapewnienie m czerpania pożytków z cudzej rzeczy, a zatem to do obowiązków wydierżawiającego należy, zapewnić dzierżawcy możliwość korzystania i czerpania pożytków z przedmiotu dzierżawy.”

- „Mając na uwadze powyższe to obowiązkiem wydierżawiającego było zapewnienie by zbiornik będący przedmiotem umowy z dnia 15 lipca 2014 r. posiadał stosowne pozwolenia, odpowiadał przepisom p.pož i bhp oraz posiadał stosowne zezwolenia na eksploatację zbiornika, co więcej dzierżawca bez zgody wydierżawiającego nie mógł przeprowadzić ulepszeń i remontów. Stosownie do powyższego wskazuję na zapisy umowy z dnia 15 lipca 2015 roku, a to na § 2, 7 i 8.”

- „Z kolei odnośnie sposobu tankowania pojazdów z wydierżawionego zbiornika wskazuje, iż pojazdy były tankowane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia do napełnienia i opróżniania zbiorników.”/k. 98-116 akt adm./

Pismem z dnia 23 listopada 2016 r. wezwano Przedsiębiorcę do m.in. opisanie sposobu tankowania pojazdów Przedsiębiorcy z dzierżawionego zbiornika, przedłożenia kopii protokołu z ostatniej kontroli zbiornika na paliwa ciekłe przeprowadzonej w zakresie ochrony przeciwpożarowej przez Państwową Straż Pożarną wraz z zarządzeniami pokontrolnymi oraz informacją Przedsiębiorcy o ich realizacji - dokumenty te w ocenie Organu winny by w dyspozycji dzierżawcy, przedłożenia kopii pozwolenia na użytkowanie bądź też pozwolenia na budowę dotyczące dzierżawionego zbiornika - dokument ten w ocenie Organu winny być w dyspozycji dzierżawcy, przedłożenia kopii decyzji Urzędu Dozoru Technicznego (wraz z protokołami badań odbiorczych) zezwalającej na eksploatację dzierżawionego zbiornika, dokumenty te w ocenie Organu winny by w dyspozycji dzierżawcy, opisanie sposobu napełniania autocystern z przedmiotowego zbiornika./k. 120, 121 akt adm./

W odpowiedzi pismem z dnia 2 grudnia 2016 r. Przedsiębiorca wskazał, że z uwagi na fakt, że „jedynie dzierżawił zbiornik paliw o pojemności 500 m<sup>3</sup> (...) od PPHU (...) E. Ś. z siedzibą w S. oraz, że zasadnym jest zwrócenie się przez tut; organ o dokumenty wskazane w pkt2-4 do wydierżawiającego zbiornik.”/k. 122 akt adm./

Pismem z dnia 3 stycznia 2017 r. zwrócono się do Urzędu Dozoru Technicznego Oddział w D. z prośbą o przesłanie kopii będących w jego posiadaniu decyzji (wraz z protokołami badań odbiorczych) zezwalającej na eksploatację dzierżawionego przez Przedsiębiorcę od P.P.H.U. (...) E. Ś. z siedzibą S. zbiornika naziemnego o pojemności 500m<sup>3</sup> położonego w S. przy ul. (...)/k. 144 akt adm./

W odpowiedzi pismem z dnia 13 stycznia 2017 r. Urząd Dozoru Technicznego Oddział w D. wyjaśnił, że „przedmiotowy zbiornik o pojemności 500 m<sup>3</sup> nigdy nie był przedmiotem zgłoszenia w celu wydania decyzji dopuszczającej do jego eksploatacji.” Jednocześnie wskazał, że „W dniu 31.12.2015 r. Urząd Dozoru Technicznego złożył pisemne zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w B. (...) o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 63 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o dozorcze technicznym.”/k. 148 akta dm./

Prezes URE pismem z dnia 14 lutego 2016 roku zwrócił się do Prokuratury Rejonowej w B. z prośbą o wyjaśnienie czy prowadzone było postępowanie karne p-ko Przedsiębiorcy. /k. 154 akt adm./

W odpowiedzi Prokuratura Rejonowa w Z. poinformowała organ, że we wskazanej sprawie w dniu 23 maja 2016 r. został wydany wyrok skazujący. Wraz z pismem z dnia 8 maja 2017 r. Sąd Rejonowy w Z. II Wydział Karny przesłał odpis prawomocnego wyroku skazującego likwidatora Przedsiębiorcy (ustalonego zgodnie z odpisem Krajowego Rejestru Sadowego nr (...)) „oskarżonego o to, że w dniu 10 grudnia 2015 r. w miejscowości S. dopuścił do eksploatacji urządzenie techniczne w postaci zbiornika paliw ciekłych o pojemności 500m<sup>3</sup> bez otrzymania decyzji organu właściwej jednostki dozoru technicznego tj. Urzędu Dozoru Technicznego - Oddział w D. o dopuszczenie tego urządzenia do eksploatacji, tj. o czyn z art 63 ust 1 pkt 1 ustawy o dozorcze technicznym ”./k. 158, 165 akt adm./

Pismem z dnia 20 października 2017 r. skierowano do Przedsiębiorcy zawiadomienie o zakończeniu postępowania dowodowego oraz poinformowano o możliwości zapoznania się w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Pomimo odebrania przedmiotowego zawiadomienia w dniu 23 października 2017 r. Przedsiębiorca nie zapoznał się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym./k. 201, 202 akt adm./

Przedsiębiorca w 2016 roku osiągnął przychody z działalności koncesjonowanej w wysokości (...) zł/k. 193 akt adm./

W dniu 18 grudnia 2017 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydał decyzję numer Nr (...). / k. 204-210 akt adm./

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzuty powoda dotyczące naruszenia prawa procesowego tj. art. 7 i 77 §1 k.pa. tj. zaniechania podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy poprzez niepełną analizę materiału dowodowego, które w przekonaniu powoda przemawiają za uchyleniem wydanej decyzji, nie zasługują na uwzględnienie. Podkreślić tu należy, że w przypadku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa URE do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Sąd rozpoznaje sprawę merytorycznie, a wskazywane przez powoda naruszenia art. 7 i 77 kpa nie mogły skutkować uchyleniem zaskarżonej decyzji.

Stosownie do art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Powyższe oznacza, że naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do nałożenia na przedsiębiorcę przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kary pieniężnej przy czym nie jest wymagane wykazanie zawinonego działania przedsiębiorcy. Z tego też względu niezasadnie twierdził powód, iż pozwany niezasadnie ocenił, iż zaszyły przesłanki do nałożenia na powoda kary pieniężnej. Wymierzenie na tej podstawie kary pieniężnej ma ponadto charakter obligatoryjny. Wskazuje on na odpowiedzialność za nieprzestrzeganie różnego rodzaju obowiązków koncesyjnych. Odpowiedzialność określona w przywołanym przepisie ma charakter obiektywny, ponieważ dla stwierdzenia naruszenia przez koncesjonariusza ciężących na nim obowiązków wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób sprzeczny z wiążącym go nakazem lub zakazem. Odpowiedzialność ta jest niezależna od możliwości przypisania podmiotowi winy, czy też od stopnia jego winy w danym przypadku. Zarzucalność czynu związana jest bowiem z samym faktem popełnienia czynu o znamionach określonych we wskazanym przepisie prawa.

Bezspornym w przedmiotowej sprawie jest, że powód związany był warunkiem 1 koncesji dotyczącym określonego koncesją „przedmiotu i zakresu działalności”, tj. prowadzenia działalności gospodarczej objętej koncesją w zakresie obrotu paliwami ciekłymi:

olejami napędowymi, bez zaangażowania infrastruktury technicznej.

Ponadto, powód w dniu 23 lutego 2016 dokonywał obrotu paliwami ze zbiornika naziemnego zlokalizowanego w S. przy ul. (...), w sytuacji gdy koncesja do tego nie uprawniała. Powyższe wynika wprost z treści w protokołu nr (...) z kontroli przeprowadzonej dnia 23 lutego 2016 r. przez funkcjonariuszy Urzędu Celnego w K., podczas której stwierdzono, że wydanie towaru odbywa się metodą wagową przez napełnienie autocysterny z naziemnego zbiornika.

W nawiązaniu do powyższego wskazać należy, iż w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 marca 2018 r. (sygn. akt III SK 14/17, Lex Nr 2522946) Sąd Najwyższy dokonał analizy pojęcia "obowiązku wynikającego z koncesji". Sąd Najwyższy wskazał, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. Skoro zatem podstawę do nałożenia kary pieniężnej stanowi nieprzestrzeganie tylko takich obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej. Obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań. Sąd Najwyższy podkreślił jednak, że użyte w art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo 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 określane w drodze ustawy, a zatem to akty normatywne rangi ustawy mogą nakładać na osoby obowiązki prawne. Co więcej, niedopuszczalne jest kształtowanie praw i obowiązków osób w drodze decyzji niemającej właściwej ustawowej podstawy prawnej. Organy administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej jedynie konkretyzują obowiązki wynikające z ustawy, 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 przepisów prawa (tj. ustaw i wydanych na ich podstawie rozporządzeń).

Mając na względzie powyższe oraz okoliczności niniejszej sprawy, nie ulega wątpliwości, że powód naruszył obowiązek wynikający z koncesji, zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza, w szczególności co do prowadzenia działalności koncesyjnej bez

zaangażowania infrastruktury technicznej, o którym mowa w warunku punkt 1 przedmiotowej koncesji. Przypomnieć tu należy, że zgodnie z art 35 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017r. poz. 220 ze zm.) wniosek o udzielenie koncesji powinien zawierać w szczególności określenie przedmiotu oraz zakresu prowadzonej działalności, na którą ma być wydana koncesja, zgodnie natomiast z art. 37 ust. 1 pkt 2 p.e. koncesja powinna określać przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją. Tym samym określenie w decyzji koncesyjnej, w szczególności przedmiotu i zakresu działalności skutkuje zaistnieniem po stronie koncesjonariusza ustawowego obowiązku prowadzenia działalności koncesyjnej w według warunków wskazanych w koncesji. Powyższy obowiązek w niniejszej sprawie został skonkretyzowany w szczególności poprzez wskazanie prowadzenia działalności koncesyjnej powoda w zakresie obrotu paliwami ciekłymi bez wykorzystania infrastruktury technicznej, który to obowiązek powód jednak naruszył, prowadząc obrót paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu infrastruktury technicznej w postaci naziemnego zbiornika, o czym jest mowa w pkt 1 zaskarżonej decyzji.

Nie ulega wątpliwości Sądu, że w sposób prawidłowy pozwany ustalił, że powód naruszył również warunek 2.1.2 przedmiotowej koncesji, w ten sposób, że użytkował zbiornik o pojemności 500m<sup>3</sup> przeznaczony do magazynowania paliw ciekłych bez wymaganych pozwoleń czym stwarzał zagrożenie wystąpienia bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Zgodnie z warunkiem 2.1.2 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 przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie ludzi i mienia”.

Nie stanowiła przedmiotu sporu okoliczność, że Urząd Dozoru Technicznego Oddział w D. stwierdził, że eksploatowany przez powoda zbiornik 500m<sup>3</sup> przeznaczony do magazynowania paliwa, był nielegalizowany, choć powinien. Z treści informacji udzielonej przez Urząd Dozoru Technicznego z dnia 13 stycznia 2017 roku (k. 148 akt adm.) wprost wynika, iż wbrew zapisom ustawy o dozorcze technicznym przedmiotowy zbiornik nigdy nie był przedmiotem zgłoszenia w celu wydania decyzji dopuszczającej do jego eksploatacji. Jak zasadnie zaważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 października 2019 roku, sygn. akt I NSK 68/18: „Ponadto, celowościowa wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. wymaga uznania dopuszczalności nakładania kar za nieprzestrzeganie przede wszystkim tych obowiązków koncesyjnych, które mają aksjologiczne i formalne uzasadnienie w przepisach powszechnie obowiązującego prawa.” Zasadnie zatem pozwany przyjął, że eksploatacja takiego urządzenia, bez zezwolenia wymaganego przepisami prawa stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz mienia i środowiska. Ponadto, podobnie jak pozwany, Sąd również nie podziela poglądu powoda, aby użycie w koncesji terminu „infrastruktura techniczna” uniemożliwiało precyzyjną interpretację tego pojęcia. Zasadnie bowiem zauważył pozwany, że pomimo, iż ustawa – Prawo energetyczne nie zawiera definicji legalnej tego pojęcia (choć ustawodawca w treści tej ustawy się nim posługuje), to nie budzi wątpliwości, iż pojęcie to obejmuje urządzenia techniczne służące prowadzeniu działalności w postaci obrotu paliwami ciekłymi. Nieuprawnione było również wnioskowanie powoda, że treść umowy cywilnoprawnej w postaci umowy dzierżawy zbiornika, czyli wzajemne ułożenie uprawnień i obowiązków stron umowy dzierżawy, jeśli nawet odpowiadające cechom charakterystycznym składającym się na essentialia negotii umowy dzierżawy skutkującym przyjęcie na siebie pewnych obowiązków przez wydzierżawiającego, może zwalniać dzierżawcę czyli powoda, w niniejszej postępowaniu koncesjonariusza, z odpowiedzialności z tytułu deliktu administracyjnego. Niezasadna była również argumentacja powoda, w ocenie którego zaszła ewidentna sprzeczność w rozstrzygnięciu zaproponowanym w zaskarżonej decyzji, gdyż powód został ukarany za prowadzenie działalności poza przedmiotem wskazanym w punkcie 1 koncesji poprzez wykorzystanie infrastruktury technicznej, zaś w punkcie 2 oraz odpowiednio w punkcie 3b decyzji został ukarany za użytkowanie tego zbiornika bez wymaganych pozwoleń. W przekonaniu Sądu, niezależnie od tego, że decyzja koncesyjna nie uprawniała powoda do prowadzenia obrotu z wykorzystaniem infrastruktury, powyższe nie eskaluje powoda od odpowiedzialności za wykorzystanie przedmiotowego zbiornika w działalności koncesyjnej, który to zbiornik nie był objęty ważną decyzją zezwalającą na jego eksploatację, wydaną przez właściwą jednostkę dozoru technicznego. Wskazać tu też należy, że niezależnie od

tego, iż powyższy fakt mógł generować odpowiedzialność za czyn z art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy o dozorze technicznym (k. 165), to powyższe działanie niewątpliwie stanowi naruszenie warunku 2.1.2. koncesji, gdyż powód używał przedmiotowego zbiornika bez otrzymania decyzji organu właściwej jednostki dozoru technicznego o dopuszczeniu urządzenia do eksploatacji - do działalności objętej koncesją, czyli obrotu paliw.

W tym miejscu należy też wskazać, że powód jako podmiot profesjonalny, na podstawie udzielonej mu koncesji miał obowiązek jej wypełniania w sposób zgodny z prawem. Odnośnie działania profesjonalnego przez podmiot stanowi przepis art. 355 § 2 k.c., który wymaga od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przy uwzględnieniu ich zawodowego charakteru, staranności szczególnego rodzaju. Przedsiębiorca obowiązany jest, na jego podstawie, do zwiększonej skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania, jak również uzasadnione jest oczekiwanie od niego wiedzy na temat zasad prowadzenia działalności dotyczącej obrotu paliwami ciekłymi i związanymi z tym wiedzą w zakresie obowiązujących przepisów prawa. W istotę działalności gospodarczej wpisane jest bowiem posiadanie specjalistycznej wiedzy nie tylko obejmującej czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone standardy wymagań. Powód powyższych kryteriów nie spełnił, naruszając warunek wprost wskazany w koncesji. Wymóg zachowania przez tego rodzaju podmiot należytej staranności uzasadnia ponadto 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. Powód jako przedsiębiorca zobligowany jest zatem do wypełniania obowiązków, wynikających z obowiązujących przepisów prawa oraz udzielonej mu koncesji, z uwzględnieniem warunków zarówno w punkcie 1, jak i 2.1.2 koncesji, powinien być również świadomy następstw, jakie wiążą się z uchybieniem tym obowiązkom.

W świetle powyższego przyjąć należało, że w niniejszej sprawie strona powodowa nie zdołała wykazać, iż nie zaistniały przesłanki do nałożenia kar pieniężnych o których mowa w pkt 3 a i b zaskarżonej decyzji. Powód nie wykazał również, aby zaszyły przesłanki do zmniejszenia ich wysokości. Z treści zaskarżonej decyzji wynika bowiem, iż pozwany przy wymiarze kar uwzględnił wszystkie przesłanki, o których mowa w treści cytowanego wyżej art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne.

Zgodnie z treścią 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1-38, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Zgodnie natomiast z ust. 6 ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Jeśli chodzi o miarkowanie kary, stwierdzić należy że strona powodowa nie wykazała żadnych przesłanek, które wskazywałyby, że należy zmienić karę pieniężną, poprzez niewskazanie żadnych okoliczności, które mogłyby wpłynąć na jej zmniejszenie. Całkowity przychód powoda osiągnięty w roku podatkowym 2016 z tytułu koncesjonowanej działalności gospodarczej wyniósł (...) zł. W przypadku powoda, biorąc pod uwagę fakt, że powód nie był wcześniej karany przez Prezesa URE, za przewinienia wskazane w pkt 1 i 2 decyzji zostały nałożone kary pieniężne w wysokości po 33.469,70 zł. Nałożone na powoda kary pieniężne nie przekraczały 15 % przychodu powoda osiągniętego z działalności gospodarczej objętej koncesją na obrót paliwami ciekłymi w 2016 roku. Wymierzone kary pieniężne mieszczą się zatem w dolnych granicach maksymalnego wymiaru kary. Jak należy zauważyć, obie kary, łącznie w wysokości 66.939,40 zł stanowią zaledwie (...) przychodów z działalności koncesjonowanej. Zauważyć też należy, że ustawodawca wskazując maksymalny wymiar kary przyjął za podstawę przychód przedsiębiorcy, nie zaś dochód oraz niezależnie od tego czy działalność prowadzona jest ze stratą. Pozwany ustalając wysokość kary w sposób prawidłowy uwzględnił również stopień szkodliwości czynu. Sąd nie podzielił argumentacji ocennej powoda, iż stopień szkodliwości czynów jest znikomy. Prowadzenie obrotu paliwami



ciekimi, w sposób przekraczający określony w punkcie 1 koncesji przedmiot i zakres tej działalności, jak również eksploatawanie przedmiotowego zbiornika, który był nielegalizowany mogło narazić na negatywne i nieodwracalne, w tym ekonomiczne, skutki względem konsumenta jak i środowiska. Należy tu bowiem mieć na względzie fakt, iż określone koncesją warunki nie tylko stanowią o zakresie obowiązków spoczywających na koncesjonariuszu, ale również determinują zakres odpowiednich działań ze strony regulatora względem koncesjonariusza, w szczególności kontrolnych, które regulator powinien podejmować adekwatnie za zakresu i przedmiotu przyznanej koncesji. Z tego względu argumentacja powoda o znikomym stopniu szkodliwości czynów nie mogła spotkać się z uznaniem. Powód zatem zaniedbał wykonanie ciężących na nim obowiązków i tym samym naruszył miernik podwyższonej staranności, który ciąży na podmiotach profesjonalnych, o czy była mowa wyżej.

Wskazać przy tym należy, iż zasadnie wskazał pozwany w treści decyzji, że uznanie szkodliwości czynu powoda w stopniu wyższym niż znikomy uniemożliwiało odstąpienie od nałożenia na powoda kar na podstawie art. 56 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne, nie zapominając przy tym o fakultatywnym charakterze tej instytucji.

W odniesieniu do wysokości nałożonej na powoda kar przyjąć zatem należało, wbrew twierdzeniom powoda, iż zostały one ustalone w granicach swobodnego uznania administracyjnego. Wskazać tu należy, iż kara administracyjna nie stanowi odплаты za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo – zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z dnia 31 marca 2008r., SK 75/06, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 30). Powód w toku niniejszego postępowania zarzucił, że pozwany nie uwzględnił stanu finansów spółki, która jest w stanie likwidacji. Wskazać tu należy, iż pozwany dokonując oceny możliwości finansowych powoda zasadnie oprął się o treść przedłożonego przez powoda formularza opłaty z tytułu udzielonej koncesji na 2017 (rozliczenie przychodu osiągniętego w roku 2016 r.) oraz o przesłane przez Sąd Rejonowy w Częstochowie XVII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego w C. sprawozdanie finansowego za 2016 r. Powód był bowiem wzywany był do przedłożenia aktualnych dokumentów finansowych, jednakże nie udzielił odpowiedzi. Istotnie postawę taką należy uznać jako bierną i leżącą po stronie powoda, co umożliwiało z kolei pozwanemu dokonanie przedmiotowych ustaleń w oparciu o dostępną w toku postępowania administracyjnego dokumentację. Wskazać przy tym należy, iż kary w nałożonej wysokości są adekwatne do zakresu stwierdzonych naruszeń, będą również odpowiednio odczuwalne, na tyle dolegliwe, aby spełniły swoje funkcje. Należało zatem przyjąć, iż kary w wysokości nałożonej decyzją z dnia 18 grudnia 2017 roku, będą na tyle odczuwalne dla powoda, aby spełniły swoje funkcje represyjną i zapobiegawczą względem podmiotu ukaranego, a także wychowawczą oddziałując zniechęcająco na innych przedsiębiorców do podejmowania działań niezgodnych z prawem.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy w Warszawie, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. oddalił odwołanie stwierdzając brak podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach procesu rozstrzygnięto zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że na koszty należne Prezesowi URE, jako wygrywającemu przedmiotowy spór, złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

Sędzia SR (del.) Jolanta Stasińska