

Sygn. akt *XVII AmE 208/21*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 grudnia 2022 r.

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

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

po rozpoznaniu 6 grudnia 2022 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) **sp. z o.o. z siedziba w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania (...) sp. z o.o. w W. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 22 lipca 2021 r. Nr (...). (...)(...). (...): (...)

1. oddala odwołanie;

2. zasądza od (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Ewa Malinowska

Sygn. akt XVII AmE 208/21

UZASADNIENIE

Decyzją z 22 lipca 2021 r. Nr (...). (...)(...). (...): (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki 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 2021 r. poz. 716, ze zm.), oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735), po przeprowadzeniu

postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy - (...) **Sp. z o.o.** z siedzibą w W., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), orzekł,

1) że przedsiębiorca - (...) **Sp. z o.o.** z siedzibą w W., posiadający numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), naruszył warunek 2.2.1. koncesji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 4 lipca 2018 r. Nr (...)/MRo, w brzmieniu nadanym decyzją z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr (...), w ten sposób, iż na stacji paliw ciekłych zlokalizowanej w S., ul. (...):

a) w dniu 12 listopada 2019 roku oferował do sprzedaży olej napędowy, nie spełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1680) w zakresie stabilności oksydacyjnej;

b) w dniu 4 grudnia 2019 roku oferował do sprzedaży olej napędowy, nie spełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1680) w zakresie temperatury zapłonu;

2) za działania opisane w pkt 1 wymierzył przedsiębiorcy - (...) **Sp. z o.o.** z siedzibą w W., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), karę pieniężną w łącznej wysokości **15 000 zł** tj.:

a) 5 000 złotych za działania opisane w pkt 1 lit a

b) 10 000 złotych za działania opisane w pkt 1 lit. b.

(decyzja k. 7-17)

Powód (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. wniósł odwołanie od tej decyzji zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

a) błąd w ustaleniach faktycznych polegający na przyjęciu, że przedsiębiorca nie stosował odpowiednich działań profilaktycznych w celu zapobieżenia obniżenia parametrów jakościowych oferowanego oleju napędowego

b) naruszenie przepisów prawa materialnego, art. 56 ust. 6 p.e. polegający na jego błędnej wykładni i przyjęciu, że działania przedsiębiorcy cechują się wysoką szkodliwością czynu

c) naruszenia prawa materialnego, art. 56 ust. 6 p.e. polegający na błędnej wykładni i przyjęciu, że odpowiedzialność administracyjna przedsiębiorcy oderwana jest od kwestii winy

d) naruszenie prawa materialnego, art. 56 ust. 6a p.e. poprzez jego wadliwe zastosowanie i nieodstąpienie od wymierzenia kary administracyjnej.

(odwołanie k. 19-26)

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

(odpowiedź na odwołanie k. 56-62)

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Przedsiębiorca (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. posiada koncesję na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 4 lipca 2018 roku do dnia 31 grudnia 2030 roku. Decyzją z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr (...) został ustalony tekst jednolity tej koncesji. Zgodnie z brzmieniem warunku 2.2.1. koncesji „Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów”.

(dowód: fakty bezsporne, decyzja k.23-24 akt adm.)

W dniu 12 listopada 2019 r. inspektorzy reprezentujący (...) Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej w B. dokonali kontroli na użytkowanej przez Przedsiębiorcę stacji paliw w S., ul. (...). W toku kontroli ujawniono, że Przedsiębiorca oferował na wskazanej powyżej stacji paliw olej napędowy, nie spełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1680). Badanie próbki podstawowej, przeprowadzone przez Urząd Ochrony

Konkurencji i Konsumentów Laboratorium w B. (akredytacja (...) nr (...)) wykazało bowiem (na podstawie protokołu z badań laboratoryjnych z dnia 21 listopada 2019 r. Nr (...)) niewłaściwą stabilność oksydacyjną (odporność na utlenianie), która - przy uwzględnieniu metody badawczej określonej normą PN-EN (...)- była zaniżona, gdyż wynik badania dał wartość 16,4 h, podczas gdy wymagania jakościowe określają dla tego parametru (z uwzględnieniem tolerancji wynikającej z przyjętej metody badań) wartość minimalną 17,5 h.

Na wniosek Przedsiębiorcy z dnia 27 listopada 2019 r., dokonano badania próbki kontrolnej zakwestionowanego paliwa. W wyniku badań przeprowadzonych przez (...) INSTYTUT (...) w W., stwierdzono (na podstawie protokołu z badań Nr (...) (...) z dnia 11 grudnia 2019 r.), iż badana próbka kontrolna oleju napędowego również nie spełnia wymogów w zakresie stabilności oksydacyjnej (odporności na utlenianie). Parametr ten, analizowany przy zastosowaniu metody badawczej określonej normą PN-EN (...), był zaniżony, gdyż wynik badania dał wartość 16,9 h, podczas gdy wymagania jakościowe określają dla tego parametru (z uwzględnieniem tolerancji wynikającej z przyjętej metody badań) wartość minimalną 17 h.

(dowód: fakty bezsporne, protokół kontroli k. 2-7, protokół z badań k. 12, protokół z badań k. 20-21 akt adm.)

Pismem z dnia 5 sierpnia 2020 r. powód został zawiadomiony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością naruszenia warunku 2.2.1. udzielonej Przedsiębiorcy koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Równocześnie, wezwany został do złożenia szczegółowych wyjaśnień w tej sprawie oraz przesłanie uwierzytelnionych kopii dokumentów mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie przedmiotowego postępowania.

(dowód: zawiadomienie k. 25-27 akt adm.)

Ponadto w dniu 4 grudnia 2019 r. (...) Urząd Celno- Skarbowy w B. Delegatura (...) w S. przeprowadził kontrolę na użytkowanej przez Przedsiębiorcę stacji paliw ciekłych w S., ul. (...). W toku przedmiotowej kontroli ujawniono, że Przedsiębiorca oferował do sprzedaży olej napędowy, nie spełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 9 października 2015 r. W sprawie wymagań, jakościowych dla paliw ciekłych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1680). Badanie próbki podstawowej, przeprowadzone przez (...) Urząd Celno-Skarbowy w B. DZIAŁ (...) w K. wykazało bowiem (na podstawie protokołów z badań laboratoryjnych z dnia 30 grudnia 2019 r. Nr (...) - (...) (...) (...) - (...) (...)) niewłaściwą temperaturę zapłonu w tyglu zamkniętym metodą (...) która - przy uwzględnieniu metody badawczej określonej normą PN- EN ISO (...)-była zaniżona. Wynik badań dały wartość $50,0^{\circ}\text{C} \pm 3,2^{\circ}\text{C}$ oraz $50,5^{\circ}\text{C} \pm 3,2^{\circ}\text{C}$, podczas gdy wymagania jakościowe określają dla tego parametru wartość minimalną 55°C .

(dowód: fakty bezsporne, sprawozdanie z badań k. 30-3, 33-35)

W związku z powyższym pismem z dnia 31 sierpnia 2020 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zawiadomił Przedsiębiorcę o rozszerzeniu przedmiotu toczącego się postępowania administracyjnego, informując jednocześnie o wskazanych powyżej ustaleniach kontroli przeprowadzonej przez (...) Urząd C.-Skarbowy w B. Delegatura (...) w S.. Ponadto Przedsiębiorca został wezwany do złożenia szczegółowych wyjaśnień w sprawie oraz przesłania uwierzytelnionych kopii dokumentów mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie niniejszego postępowania.

(Dowód: zawiadomienie k. 48-50 akt adm.)

Pismami z dnia 31 sierpnia 2020 r. i 22 września 2020 r. Przedsiębiorca udzielił odpowiedzi na zawiadomienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 5 sierpnia 2020 r. i 31 sierpnia 2020r. W załączeniu do pisma nadesłał m.in. dokumenty finansowe za 2019 roku, oświadczenie o osiągniętych w 2019 roku przychodach i dochodach oraz dowody wydania paliw ciekłych, faktury ich zakupu, świadectwa jakości oraz komunikaty potwierdzające zgłoszenie w systemie (...) ich przewozu.

(dowód: pisma k. 51-53, 176-177, załączniki k. 54-174, 179-276 akt adm.)

Przedsiębiorca osiągnął w roku 2020 przychody z działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi w wysokości

(...)złoty. Zgodnie z oświadczeniem Przedsiębiorcy uzyskał on przychody z działalności gospodarczej ogółem w wysokości (...)złoty oraz zysk w wysokości (...) złotych.

(dowód: oświadczenie k. 301, formularz opłaty koncesyjnej k. 303 akt adm.)

Powyżej opisany stan faktyczny znajduje oparcie we wszystkich przeprowadzonych dowodach, które zostały przywołane przy ustalaniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia. Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zgromadzonym w sprawie dokumentom, uznając je za wiarygodne. Dokumenty te nie były także kwestionowane przez żadną ze stron niniejszego postępowania.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje.

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

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

Konsekwencją naruszenia warunków koncesji jest sankcja określona w art. 56 ust. 1 pkt 12 PE, według którego, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. W odwołaniu powód m. in. zarzucił naruszenie art. 56 ust. 6 p.e. poprzez błędne przyjęcie, że odpowiedzialność administracyjna przedsiębiorcy za niedochowanie warunków koncesji oderwana jest od kwestii winy i sprowadza się wyłącznie do ustalenia, że przedsiębiorca warunków koncesji nie uwzględnił. Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa, podzielanym także przez Sąd orzekający w niniejszym składzie, odpowiedzialność ponoszona na podstawie wskazanego powyżej przepisu ma charakter obiektywny i wynika z samego faktu naruszenia określonych norm prawnych – w tym przypadku norm prawa energetycznego (tak np. Sąd Najwyższy w uzasadnieniach wyroków z 4.11.2010 r., sygn. akt III SK 21/10, System Informacji Prawnej LEX nr 737390 oraz z 1.06.2010 r., sygn. akt III SK 5/10, System Informacji Prawnej LEX nr 622205). Z tego też względu, odpowiedzialność ta istnieje w oderwaniu od winy, tj. dla ustalenia tej odpowiedzialności nie jest konieczne wykazanie zawinionego zachowania przedsiębiorcy, lecz wystarcza stwierdzenie faktu zaistnienia określonego naruszenia prawa, czyli bezprawności. W związku z tym, przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 PE stanowi samodzielną podstawę do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej za nieprzestrzeganie warunków udzielonej koncesji. Natomiast stopień zawinienia podmiotu, który naruszył warunki koncesji uwzględnia się - stosownie do art. 56 ust. 6 PE – dopiero przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej. Wina nie stanowi więc przesłanki decydującej o samej zasadzie odpowiedzialności administracyjnej.

Zgodnie z brzmieniem warunku 2.2.1. koncesji „Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których para metry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów”. W ocenie Sądu, treść powołanego warunku koncesji w sposób wystarczająco precyzyjny i kompletny określa wymogi, jakim powinno odpowiadać paliwo wprowadzane do obrotu przez powoda. Koncesja w sposób jednoznaczny wskazuje, że powód nie może czynić przedmiotem obrotu paliwa, które nie odpowiada normom jakościowym wynikającym z przepisów prawa. Natomiast w dacie przeprowadzania kontroli na stacji paliw powoda, której dotyczy przedmiotowa sprawa, obowiązywało rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (dalej: rozporządzenie).

Sąd orzekający w niniejszym składzie w pełni podziela przy tym stanowisko przedstawione przez Sąd Najwyższy w uchwale z 9 lipca 2019 r., wydanej w sprawie o sygn. akt I NSZP 1/19 (System Informacji Prawnej LEX nr 2692744), zgodnie z którym nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 PE) jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczących działalności koncesjonowanej. Zdaniem SN, wykładnia art. 56 ust. 1 pkt 12 PE powinna przede wszystkim uwzględniać wyniki wykładni logiczno-językowej, która wskazuje, że obowiązek wynika z koncesji zawsze wtedy, gdy jest w decyzji koncesyjnej formalnie określony. Jednocześnie Sąd ten stwierdził, że wyniki tej wykładni znajdują oparcie także w wykładni systemowej. Formalne kryterium, jest jednoznaczne i pozwala zawsze zarówno organowi koncesyjnemu, jak i koncesjonariuszowi, ustalić, jakie obowiązki wynikają z koncesji, bez względu na to, czy teoretycznie obowiązki te mogą być także zrekonstruowane z innych źródeł. Każde inne kryterium – jak zaznaczył SN – prowadzi od niejednoznacznych wyników i zagraża pewności stosowania prawa. Według tego Sądu, nie ma zatem znaczenia, czy decyzja koncesyjna dokonuje całościowej i szczegółowej, czy tylko częściowej eksplikacji obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, czy powiela definicje zawarte w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, czy do nich wyraźnie albo implicite odsyła. Z logiczno-językowego punktu widzenia o uznaniu, że obowiązek wynika z koncesji nie decyduje technika werbalizacji obowiązku w koncesji, ani to, że obowiązek można zrekonstruować także z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ani jakaś ontologiczna koncepcja wynikania. O tym, czy obowiązek wynika z koncesji decyduje zatem formalny akt określenia obowiązku w decyzji koncesyjnej. Jak zaznaczył SN, tylko formalna kwalifikacja obowiązków jako objętych koncesją albo nieobjętych koncesją jest oparta na dychotomicznym podziale, zatem jest precyzyjna i transparentna, a przez to gwarancyjna. W konkluzji swoich rozważań SN wskazał zatem, że jeżeli obowiązek ustawowy jest zwerbalizowany w koncesji, to w sensie formalnym jest on obowiązkiem wynikającym z koncesji. Innymi słowy, obowiązki wynikające z koncesji nie tracą koncesyjnego charakteru tylko dlatego, że mogą być zrekonstruowane także z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Kwestia oferowania do sprzedaży, na stacji paliw powoda w S. przy ul. (...), oleju napędowego o parametrach jakościowych niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa była w niniejszej sprawie niesporna. Sprawozdania z badań próbek pobranych w dniu 12 listopada 2019 r. i 4 grudnia 2019 r. w ramach kontroli organów celnych na stacji paliw powoda – wykazało, że paliwo to nie spełnia wymogów wynikających z Rozporządzenia w zakresie stabilności oksydacyjnej i temperatury zapłonu. Powód nie kwestionował, ani wyników tych badań, ani przebiegu czynności kontrolnych, które miały miejsce dwukrotnie na prowadzonej przez niego stacji paliw. Tym samym, nie budzi wątpliwości, że powód nie zastosował się do zakazu czynienia przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami, który to zakaz sformułowano w warunku 2.2.1. koncesji.

W odwołaniu od zaskarżonej decyzji powód wskazał, że dochował należytej staranności, wymaganej od podmiotu profesjonalnego w obrocie paliwami, o czym świadczy zaopatrywanie się w paliwo od renomowanych dostawców, wrywkowe badanie próbek paliwa, wprowadzenie i stosowanie instrukcji przyjmowania paliwa. Działania te, zdaniem strony, prowadzą do wniosku, że koncesjonariusz nie miał jakiegokolwiek wpływu na określone parametry paliwa, co oznacza brak podstaw do zastosowania wobec niego art. 56 ust. 1 pkt 12 PE.

Ze stanowiskiem powoda nie można się zgodzić. Fakt dysponowania przez powoda świadectwami jakości paliwa ciekłego jak również nabywanie go z legalnego źródła nie może stanowić jedynej formy zabezpieczenia przed obrotem paliwami ciekłymi niespełniającymi wymogów jakościowych. Wprawdzie powód dokonywał wrywkowej kontroli próbek paliw ciekłych, ale badania te były niewystarczające i nie wyeliminowały sytuacji w której do sprzedaży oferowany były paliwa nie spełniające wymogów jakościowych określonych obowiązującymi przepisami. Rację ma pozwany wskazując na to, że z uwagi na ilość sprzedawanego paliwa nie można uznać tych badań za wystarczające działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym. Oczywistym jest, że nie jest możliwe badanie każdej próbki paliwa, ale przy tej skali obrotu badania takie powinny być dokonywane z większą częstotliwością niż czynił to powód. Pozwany prawidłowo wskazał na to, że powód na stacji paliw ciekłych zlokalizowanej w S., ul. (...), jest odbiorcą około 30 000 litrów oleju napędowego dziennie oraz 8 000 litrów benzyny silnikowej Pb95 i 12 000 litrów gazu płynnego LPG tygodniowo. Niezależnie od powyższego, w zakresie drugiego z eksploатовanych obiektów, Przedsiębiorca jest odbiorcą około 6 000 litrów oleju napędowego dziennie oraz 5 000 litrów benzyny silnikowej Pb95 i 4 000 litrów gazu płynnego LPG tygodniowo. Równocześnie powód musi być również nabywcą paliw ciekłych wykorzystywanych na potrzeby prowadzenia działalności koncesjonowanej poza stacjami paliw ciekłych, tj. przy wykorzystaniu środków transportu paliw ciekłych - cystern drogowych, oraz na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania infrastruktury technicznej eksploatowanej przez Przedsiębiorcę. Natomiast z zeznań świadków wynika, że średnio w ciągu roku powód wykonywał około 15 badań laboratoryjnych. Zgodzić należy się z pozwanym, że przy tej skali działalności nie można tego uznać za wystarczające działania mające ochronić nabywców przed nabyciem paliwa o jakości niezgodnej z obowiązującymi przepisami. W zakresie wyłącznie jednego miesiąca prowadzenia działalności koncesjonowanej (uwzględniając jedynie dostawy realizowane na eksploatowane przez Przedsiębiorcę stacje paliw ciekłych) Przedsiębiorca jest odbiorcą kilkukrotnie wyższej liczby dostaw paliw ciekłych od ilości wykonywanych rocznie badań wybranych próbek paliw. Oznacza to, iż Przedsiębiorca dokonuje kontroli jedynie marginalnej części z nabywanych paliw ciekłych, które oferuje potem do sprzedaży w ramach prowadzonej działalności koncesjonowanej. Tymczasem w stosunkowo krótkim okresie dwukrotnie wykryto olej napędowy niespełniający wymagań jakościowych na stacji paliw ciekłych zlokalizowanej w S., ul. (...), a zatem zasadne są wnioski pozwanego, że częstotliwość kontroli realizowanych przez Przedsiębiorcę nie stanowiła de facto żadnego skutecznego zabezpieczenia dla odbiorców końcowych paliw ciekłych oferowanych przez przedsiębiorstwo energetyczne. Sąd podziela także stanowisko pozwanego, że nie sposób zgodzić się z Przedsiębiorcą, który w piśmie z dnia 31 sierpnia 2020 r. stwierdził: „ten jednorazowy przypadek nie spełniania norm jakościowych nie został zawiniony przez Spółkę (...) i winien obciążać koncesjonowanego dostawcę. Wbrew temu i pomimo zmiany dostawcy paliw ciekłych, już w ciągu kolejnego miesiąca kalendarzowego u przedsiębiorstwa energetycznego ponownie stwierdzony obecność paliwa ciekłego niespełniającego norm jakościowych. Przedsiębiorca nie dostarczył żadnych dowodów wskazujących na to, że winę za niewłaściwą jakość paliwa ponosi dostawca. Słusznie podnosił pozwany, że procedura pobierania i przechowywania próbek opisywana przez powoda nie prowadzi do skutecznej kontroli jakości paliwa. Przedsiębiorca wskazywał na to, że próbki dostarczanego paliwa ciekłego przechowywane są przez okres 3 do 7 dni kalendarzowych, nie dysponował jednak próbkami paliw ciekłych paliwa poddawanego kontroli w dniach 12 listopada i 4 grudnia 2019 r., co umożliwiałoby udowodnienie, że do zanieczyszczenia lub utraty jakości doszło na wcześniejszym etapie.

Trafnie też pozwany ocenił że stworzenie pisemnej procedury przyjmowania paliw ciekłych jest działaniem pozytywnym, ale nie przyniosło ono pożądaných efektów w postaci skutecznego zapobieżenia oferowania paliwa niewłaściwej jakości. Ażeby mógł zostać osiągnięty założony efekt, powinny zarówno być zapisane skuteczne procedury, jak i powinna mieć miejsce ich prawidłowa realizacja. W niniejszym przypadku działania te nie okazały się skuteczne.

Trzeba też wskazać ponadto, że koncesjonariusz nie podnosił także i nie dowodził, by regularnie czyścił zbiorniki, czy zweryfikował prawidłowość działania urządzeń i instalacji znajdujących się na prowadzonej przez niego stacji paliw, co mogłoby przecież wskazywać na to, że nie stanowiły one przyczyny naruszenia norm jakościowych paliwa.

Z powyższych względów Sąd Okręgowy stoi na stanowisku, że w analizowanym przypadku koncesjonariusz nie wykazał się podjęciem dostatecznych działań o charakterze ostrożnościowo – prewencyjnym, czy też podjęciem

adekwatnych aktów staranności, które zapobiegłyby wprowadzeniu do obrotu oleju napędowego niespełniającego wymogów jakościowych przewidzianych dla paliw ciekłych. Istniały więc podstawy do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej w oparciu o art. 56 ust. 1 pkt 12 PE, z uwagi na naruszenie warunku 2.2.1. udzielonej mu koncesji.

W świetle aktualnej linii orzeczniczej, o ile do zastosowania klasycznych sankcji administracyjnych wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności zachowania adresata z treścią normy, to przy wymierzaniu kary pieniężnej konieczne jest jednak uwzględnienie elementów o charakterze subiektywnym, składających się na podmiotową stronę odpowiedzialności zagrożonej tego rodzaju sankcją. Wskazuje się, że co prawda odpowiedzialność z art. 56 ust. 1 PE ma charakter obiektywny, ale nie oznacza to, że nie istnieje możliwość ograniczenia lub wyłączenia odpowiedzialności, gdyby sprzeciwiała się temu reguła, że w sprawach z odwołania od decyzji organów regulacyjnych nakładających kary pieniężne należy zapewnić wyższy poziom sądowej ochrony praw. Zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia w zakresie kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (zob. np. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SK 36/14, System Informacji Prawnej LEX nr 1652700 i powołane tam orzecznictwo).

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

W ocenie Sądu – wbrew stanowisku prezentowanemu w odwołaniu - w danym przypadku brak było podstaw do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, o której mowa w art. 56 ust. 6a PE. Na powódzie, jako profesjonalście, ciąży obowiązek stworzenia takiej organizacji działalności koncesjonowanej, która wykluczyłaby możliwość wprowadzenia do sprzedaży paliwa o jakości nie odpowiadającej normom określonym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych. Gdyby obowiązek przedsiębiorcy, prowadzącego obrót paliwami ciekłymi, ograniczał się tylko do sprzedaży paliwa dostarczonego mu przez określonego dostawcę, z wyłączeniem obowiązku rękojmi co do jakości tego paliwa, to kontrola jakości paliw na stacjach paliw w ogóle by nie istniała. Zaznaczenia wymaga przy tym, że przedsiębiorcy mają pełną swobodę w zakresie wyboru działań, które podejmą w celu wywiązania się z obowiązków koncesyjnych. Mogą to czynić nie tylko przez żądanie przedstawienia przez dostawców certyfikatów jakości paliwa, lecz także poprzez, przykładowo, wprowadzenie wewnętrznego systemu kontroli i monitorowania jakości paliw, poprzez nabywanie paliwa z legalnego źródła, w tym od renomowanych dostawców, utrzymywanie w należytym stanie zbiorników, w którym magazynowane jest paliwo oraz pojazdów używanych do jego transportu, zakładanie plomb na czas transportu paliwa na stację paliw, wymianę filtrów pomp, czy sitek dystrybutorów. Istotne jest, by działania podjęte w tym zakresie przez przedsiębiorcę były skuteczne, tj. uniemożliwiały wprowadzenie do obrotu paliwa o jakości niezgodnej z obowiązującymi normami. Natomiast w rozpatrywanym przypadku - co już szczegółowo opisano we wcześniejszej części niniejszych rozważań prawnych - powód nie wykazał się podjęciem dostatecznych działań o charakterze ostrożnościowo – prewencyjnym, czy też podjęciem adekwatnych aktów staranności, które zapobiegłyby wprowadzeniu do obrotu oleju napędowego niespełniającego wymogów jakościowych przewidzianych dla paliw ciekłych i jednocześnie mogłyby stanowić w okoliczności uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary. W ocenie Sądu Okręgowego, w niniejszej sprawie nie można bowiem przyjąć znikomego stopnia szkodliwości czynu powoda, stanowiącego jedną z przesłanek odstąpienia od nałożenia kary. Przy rozstrzyganiu tej kwestii zasadne jest odwołanie się do rozważań zawartych w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2015 r. (sygn. akt III SK 36/14, System Informacji Prawnej LEX nr 1652700). Zgodnie z poglądem tam wyrażonym - który to pogląd Sąd w składzie niniejszym podziela - analizując stopień szkodliwości czynu należy wziąć pod uwagę, że wymagania jakościowe odnoszące się do paliw stanowiące

są ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników. Wynika to z faktu, że to te właśnie dobra są chronione przez prawo energetyczne i inne przepisy regulujące normy jakości paliw. W szczególności wskazuje na to treść art. 3 ust. 1 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, w myśl którego paliwa transportowane, magazynowane, wprowadzane do obrotu oraz gromadzone w stacjach zakładowych powinny spełniać wymagania jakościowe, określone dla danego paliwa ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach, w tym ciągnikach rolniczych, maszynach nieporuszających się po drogach, a także rekreacyjnych jednostkach pływających. W dacie przeprowadzania badań próbek oleju napędowego, uzyskanych podczas kontroli organów celnych na stacji paliw powoda, normy jakościowe dla oleju napędowego określało Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 9 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych. Skoro więc któryś z parametrów, wymienionych w rozporządzeniu, nie odpowiada przewidzianym normom, wprowadzonym – co jeszcze raz należy podkreślić - ze względu na ochronę środowiska, wpływ na zdrowie ludzi oraz prawidłową pracę silników zamontowanych w pojazdach, to nie można uznać, że odstępstwo od normy jest obojętne, skoro ustawodawca uznał za zasadne wprowadzenie przedmiotowych unormowań jakościowych. Nieprawidłowości w zakresie parametrów zakwestionowanego w niniejszej sprawie powodują natomiast nieprawidłową pracę silnika i jego nadmierne zużywanie. Niedotrzymanie wymagań odnośnie stabilności oksydacyjnej powoduje tworzenie się wolnych kwasów mających silne działanie korodujące oraz nierozpuszczalnych związków wysokocząsteczkowych (polimerów, żywic) tworzących zawiesiny i osady, co może prowadzić do zatykania filtrów, zanieczyszczenia zaworów wtryskowych, blokowania przewodów, filtrów paliwa i wtryskiwaczy. Natomiast niedotrzymanie normy dotyczącej wysokości temperatury zapłonu w oleju napędowym stwarza zagrożenie bezpieczeństwa pożarowego zarówno w dystrybucji, jak i podczas stosowania takiego paliwa.

Oba przypadki przypisanych powodowi naruszeń godzą w obowiązki koncesyjne powoda, pewność obrotu paliwami oraz prawa konsumentów, którzy nie dysponują możliwością sprawdzenia jakości oferowanego im paliwa. Oceniając wagę naruszonych obowiązków oraz rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia należy stwierdzić, że ciążące na koncesjonariuszu obowiązki były sformułowane w sposób jasny i precyzyjny. Reasumując, w ocenie Sądu, w odniesieniu do czynów zarzuconych powodowi w zaskarżonej decyzji, nie można mówić o ich znikomej szkodliwości, co z kolei oznacza, że w niniejszej sprawie nie ma podstaw prawnych do zaniechania wymierzenia powodowi sankcji w oparciu o art. 56 ust. 6a PE.

Wobec powyższego, Sąd Okręgowy podziela ocenę Prezesa URE, co do zasadności wymierzenia powodowi kar pieniężnych za przypisane mu czyny. Zdaniem Sądu, organ regulacyjny trafnie ocenił stopień zawinienia, stopień szkodliwości czynów oraz postawę przedsiębiorcy i w tym zakresie Sąd podziela stanowisko przyjęte w zaskarżonej decyzji.

Zważywszy na wysokość przychodu, osiągniętego przez powoda w roku 2020 oraz maksymalną wysokość kar, jakie mogły być wymierzone w danym przypadku, orzeczone kary w łącznej kwocie (...) zł przy przychodzie z działalności koncesjonowanej w wysokości (...) zł nie są nadmiernie dolegliwe, nie wpłyną na kondycję finansową powodowej Spółki, a jednocześnie są adekwatne do pozostałych przesłanek wymiaru kary. Rację ma pozwany wskazując na to, że nie można przyjąć, iż kary pieniężne w wymierzonej wysokości znacząco wpłyną na pogorszenie sytuacji finansowej powoda lub doprowadzą do utraty jego płynności finansowej, czego również nie twierdził sam powód w toku przeprowadzonego postępowania.

Jednocześnie sankcje te stanowią na tyle odczuwalną dolegliwość, że pozwolą na zrealizowanie przypisywanych im funkcji, tj. funkcji prewencyjnej, wychowawczej, i represyjnej, z akcentem położonym na pierwszą z nich. Jak bowiem trafnie zauważył Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przywołanej wyżej uchwały z 9 lipca 2019 r. (sygn. akt I NSZP 1/19), przepisy prawa energetycznego gwarantują ochronę ważnych dóbr publicznych i prywatnych praw podmiotowych, a ich przestrzeganie powinno być zabezpieczone przede wszystkim skutecznymi, proporcjonalnymi i odstrasżającymi sankcjami administracyjnymi. Zdaniem tego Sądu, kara pieniężna za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji (art. 56 ust. 1 pkt 12 PE) jest taką sankcją administracyjną, gdyż zabezpiecza obowiązek formalnie określony w decyzji koncesyjnej, przez co chroni ważny interes publiczny leżący u podstaw koncesjonowanej działalności

gospodarczej. Ma ona na celu skuteczne skłonienie koncesjodawcy do respektowania nakazów i zakazów formalnie określonych w decyzji koncesyjnej, a jej celem i funkcją jest przede wszystkim prewencja. W świetle podniesionych w odwołaniu zarzutów, zwłaszcza wskazujących na niewspółmierność zastosowanego środka należy podkreślić, że kara pieniężna za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji jest stosowana na jednolitych zasadach wobec wszystkich przedsiębiorców wykonujących działalność koncesjonowaną, niezależnie od formy prowadzenia tej działalności. Sąd Najwyższy wskazał w tym zakresie (op. cit.), że regulacja tak newralgicznego rynku, jak rynek energetyczny, wymaga zagwarantowania skuteczności sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków spoczywających na podmiotach tego rynku. Tylko realna skuteczność sankcji administracyjnej mierzona jej nieuchronnością i szybkością zastosowania realizuje adekwatnie konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony konsumentów, jak np. także w danej sprawie, zapobiegania drastycznym naruszeniom standardów jakości dystrybuowanych paliw.

Zaznaczyć należy, że Prezes URE jako okoliczność łagodzącą uwzględnił fakt, iż Przedsiębiorca nie był dotychczas karany za analogiczne naruszenie.

Z tych wszystkich względów, stwierdzając nieskuteczność zarzutów podniesionych w odwołaniu przeciwko zaskarżonej decyzji oraz brak podstaw do uwzględnienia odwołania, na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c., Sąd orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku.

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

SSO Ewa Malinowska