

Sygn. akt *XVII AmE 231/21*

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 lutego 2023 r.

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

Przewodniczący –	<b>Sędzia SO Andrzej Turliński</b>
Protokolant –	Starszy sekretarz sądowy Iwona Hutnik

po rozpoznaniu 10 lutego 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) **sp. z o.o. w J.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania (...) sp. z o.o. w J. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 21 lipca 2021 r. Nr (...)

I. uchyła zaskarżoną decyzję w punkcie 1) a) oraz w punkcie 2) a),

II. oddala odwołanie w pozostałej części,

III. znosi między stronami koszty postępowania.

Sędzia SO Andrzej Turliński

Sygn. akt XVII AmE 231/21

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 21 lipca 2021 r. Nr(...)Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. 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.) powoływanej dalej jako PE 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) (dalej: kpa), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy (...) Sp. z o.o. z siedzibą w miejscowości J. (powód) orzekł, że powód naruszył:

a) warunek 1, określający przedmiot i zakres działalności, koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 14 sierpnia 2013 r. Nr (...), w brzmieniu nadanym decyzją z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr (...), z późn. zm. w ten sposób, że w okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. wykonywał działalność koncesjonowaną w zakresie obrotu paliwami ciekłymi niezgodnie z brzmieniem warunku 1 powołanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi;

b) warunek 2.1.3. koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 14 sierpnia 2013 r. Nr (...), w brzmieniu nadanym decyzją z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr (...), z późn. zm., w ten sposób, że w dniu 28 lipca 2020 r. dokonał załadunku cysterny drogowej przy wykorzystaniu odmierzacza paliw ciekłych – pkt 1 decyzji.

Za działania opisane w punkcie 1 pozwany wymierzył powodowi karę pieniężną w łącznej wysokości 165 000 zł, w tym:

a) 150 000 zł za działania opisane w punkcie 1 lit. a,

b) 15 000 za działania opisane w punkcie 1 lit. b.

Od ww. decyzji powód wniósł odwołanie wnosząc o uchylenie jej w całości i umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego.

Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie przepisów postępowania tj.:

1. art. 6, art. 7 k.p.a. w związku z art. 37 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne poprzez uznanie, że decyzja nr (...) z dnia 19 grudnia 2018 r. działa wstecznie,

2. art. 6, art. 7 k.p.a. w związku z art. 37 ust. 1 pkt 3 i 5 Prawa energetycznego poprzez zawarcie w decyzji Nr (...) z dnia 19 grudnia 2018 r. warunku szczególnego 2.2.9 nie mogącego jak wynika z zaskarżonej decyzji mieć zastosowania przy wykonywaniu działalności objętej koncesją i tym samym wprowadzenie w błąd przedsiębiorcy co do możliwości powierzania, na podstawie zawieranych umów, transportu paliw ciekłych innym podmiotom,

3. art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. poprzez uznanie, że w okresie od 26 czerwca 2017 r. do 19 grudnia 2018 r. przedsiębiorca naruszał warunek 1 określający przedmiot i zakres działalności koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 14 sierpnia 2013 r. Nr (...), mimo, iż z treści ww. warunku wynika wprost, że przedsiębiorca ma prawo prowadzić działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu środków transportu paliw ciekłych – cystern drogowych, zarówno należących jak i nienależących do przedsiębiorcy,

4. art. 6, art. 7 k.p.a. poprzez uznanie, że przedsiębiorca przez okres blisko 3 lat naruszał warunek 1 określający przedmiot i zakres działalności koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 14 sierpnia 2013 r. Nr(...), mimo, iż w okresie do 19 grudnia 2018 r. prawo powierzania, na podstawie zawieranych umów, transportu paliw ciekłych innym podmiotom wynikało wprost z udzielonej koncesji, zaś w okresie od 19 grudnia 2018 r. do 27 kwietnia 2020 r. Koncesjonariusz w oparciu o zapisy w decyzji (...) z dnia 19 grudnia 2018 r. miał podstawy przypuszczać, że dotychczasowy sposób prowadzenia działalności gospodarczej nie narusza warunku nr 1 określonego w tej decyzji,

5. art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. poprzez deprecjonowanie znaczenia „informacji o rodzajach i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych wykorzystywanej do prowadzenia działalności” w kontekście źródła danych wskazujących na sposób wykonywania przez przedsiębiorcę działalności koncesjonowanej,

6. art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. poprzez niewykazanie, że zatankowanie na stacji paliw przy pomocy odmierzacza paliw ciekłych zbiornika będącego stałym elementem autocysterny, wywołuje nieporównywalnie większe zagrożenie niż tankowanie zbiorników innych niż zbiorniki pojazdów (beczki, paleta pojemniki, etc.),

7. art. 6, art. 7, art. 77 § 1, art. 80 k.p.a. poprzez niewykazanie, że załadunek cysterny przy pomocy odmierzacza paliw ciekłych oddziaływał niekorzystnie na środowisko naturalne,

8. art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. poprzez niewyjaśnienie powodów uznania, że decyzja nr (...) z dnia 19 grudnia 2018 r. działa wstecznie.

W odpowiedzi pozwany wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny sprawy.**

Decyzją z dnia 14 sierpnia 2013 r. Nr (...) udzielona została powodowi koncesja na obrót paliwami ciekłymi. Zgodnie z brzmieniem warunku 1, określającego przedmiot i zakres działalności „Przedmiot działalności objętej niniejszą koncesją stanowi działalność gospodarza w zakresie obrotu następującymi paliwami ciekłymi: benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, gazem płynnym przy wykorzystaniu stacji paliw oraz olejami opałowymi, olejami napędowymi przy wykorzystaniu autocystern” (decyzja K. 4 – 7 akt adm.).

Pismem z dnia 13 stycznia 2017 r. powód wystąpił z wnioskiem o dostosowania posiadanej koncesji do treści definicji paliw ciekłych zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Energii z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przeładunek, przesyłanie i dystrybucja, obrót, w tym obrót z zagranicą wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących. W następstwie powyższego wniosku decyzją z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr (...) (decyzja K. 8 – 11 akt adm.) ustalony został tekst jednolity udzielonej powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi Nr (...). Zgodnie z brzmieniem warunku 1 powód uprawniony był do obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu eksploatowanych przez powoda środków transportu paliw ciekłych – cystern drogowych oraz zbiorników o numerach ewidencyjnych (...) posadowionych na terenie stacji paliw ciekłych zlokalizowanej w miejscowości J. ul. (...).

W toku prowadzonego postępowania w sprawie zmiany powołanej powyżej koncesji, w piśmie z dnia 23 grudnia 2019 r. (K. 1 – 2V akt adm.) powód oświadczył, iż „Odbiór paliw (ON i LOO) przez (...) Sp. z o.o. następuje z miejsca wskazanego przez dostawcę paliwa (naftobazy: M., E.), a następnie Spółka realizuje dowóz paliwa do miejsca wskazanego przez kupującego/kupujących. Całość operacji „odbioru paliw – dowóz paliw odbywa się środkami transportu należącymi do (...) Sp. z o.o. Spółka komandytowa (...)”. Jednocześnie powód oświadczył, iż (...) Sp. z o.o. korzysta ze środków transportu firmy (...) Sp. z o.o. Spółka Komandytowa świadczącej usługę transportu (...)”.

Następnie pismem z dnia 6 lutego 2020 r. (K. 3 – 3V akt adm.) powód poinformował, iż „(...) od momentu wprowadzenia przepisów dotyczących wymogu zgłaszania informacji o rodzajach i lokalizacji infrastruktury Spółka zaprzestała dzierżawy cysterny i tym samym nie prowadzi obrotu przy wykorzystaniu środków transportu paliw ciekłych, do których posiada tytuł prawny. Spółka każdorazowo zleca usługę transportu paliw ciekłych firmie (...) Sp. z o.o. Spółka komandytowa (...)”.

Niezależnie od powyższego, pismem z dnia 6 lutego 2020 r. powód poinformował, iż: „(...) zbiornik o numerze fabrycznym(...) i numerze ewidencyjnym (...) posadowiony na stacji paliw ciekłych w miejscowości J. przy ul. (...) jest nadal wykorzystywany do magazynowania oleju napędowego (...) przeznaczonego do odsprzedaży hurtowej z dostawą do odbiorcy przy pomocy autocystern. Do wymienionego zbiornika nie jest podłączone na stałe żadne urządzenie do napełniania i opróżniania zbiorników transportowych paliw ciekłych. Zbiornik jest napełniany i opróżniany przy pomocy pompy ssąco – tłoczącej wchodzącej w skład armatury zainstalowanej na autocysternach, które zostały dopuszczone do eksploatacji i posiadają aktualne badania TDT.”

Na wniosek powoda, decyzją z dnia 25 października 2019 r. Nr (...) (K. 12 – 16 akt ad.) dokonano zmiany udzielonej mu koncesji, poprzez zmianę adresu siedziby powoda.

Następnie pismem z dnia **11 października 2019 r. (brak pisma w aktach adm., K. 16 akt adm. „po rozpatrzeniu wniosku z 11 października 2019 r.)** powód wystąpił z wnioskiem o zmianę ww. koncesji polegającej na zmianie terminu jej obowiązywania. Ponadto w toku prowadzonego postępowania administracyjnego zgłosił wniosek o dokonanie zmiany warunku 1 koncesji, określającego przedmiot i zakres działalności, poprzez rozszerzenie działalności koncesjonowanej o „pośrednictwo handlowe bez wykorzystania infrastruktury technicznej eksploatowanej przez przedsiębiorcę oraz o wykreślenie obrotu paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu eksploatowanych przez przedsiębiorcę środków transportu paliw ciekłych, ze względu na zaprzestanie prowadzenia działalności koncesjonowanej w wymienionym zakresie”. Decyzja w tym zakresie została wydana w dniu 27 kwietnia 2020 r. Zgodnie z brzmieniem warunku 1 koncesji, określającego przedmiot i zakres działalności,

powód uprawniony był do obrotu wskazanymi w treści decyzji paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu wylistowanych zbiorników magazynowych paliw ciekłych i odmierzaczy paliw ciekłych posadowionych na stacji paliw ciekłych zlokalizowanej w J. przy ul. (...), oraz na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania eksploatowanej infrastruktury technicznej.

W okresie od dnia 19 grudnia 2018 r. do dnia co najmniej 6 lutego 2020 r. powód eksploatował zbiornik magazynowy paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) i numerze ewidencyjnym (...), posadowiony na stacji paliw ciekłych w miejscowości J. przy ul. (...).

W okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. powód prowadził obrót paliwami ciekłymi na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania posiadanej infrastruktury technicznej - niezgodnie z warunkiem 1 posiadanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Mając na uwadze powyższe pismem z dnia 2 lipca 2020 r. (K. 20 – 22V akt adm.) zawiadomiono powoda o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością naruszenia przez niego warunku określającego przedmiot i zakres działalności znajdującego się w koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 14 sierpnia 2013 r. Nr (...), w brzmieniu nadanym decyzją z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr (...) z późn. zm.

Równocześnie mając na uwadze dyspozycję art. 50, art. 77 § 1 i art. 78 k.p.a. powodowy koncesjonariusz wezwany został do złożenia szczegółowych wyjaśnień w tej sprawie oraz przesłanie uwierzytelnionych kopii dokumentów mogących mieć wpływ na wynik postępowania. W szczególności został wezwany do nadesłania:

1. informacji o swojej ogólnej sytuacji finansowej,
2. dokumentów finansowych za 2019 r. (bilans oraz rachunek zysków i strat itp.),
3. oświadczenia o osiągniętych w 2019 r. przychodach i dochodach z działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi,
4. sprecyzowania kodów CN paliw ciekłych, które w okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. wprowadzał do obrotu na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania eksploatowanej infrastruktury technicznej.

W odpowiedzi pismem z dnia 14 lipca 2020 r. (K. 24 – 24V akt adm.) powód wniósł o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego. Jednocześnie poinformował, że „w okresie od dnia 19 grudnia 2018 r. do chwili obecnej Spółka nie eksploatowała zbiornika magazynowego paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) i numerze ewidencyjnym (...)”, przy czym nie przedstawił jakichkolwiek dokumentów mogących poświadczać o istnieniu tej okoliczności. Ponadto wskazał, iż „Informacja złożona w piśmie z dnia 6 lutego 2020 r. mówiąca o tym, że „zbiornik o numerze fabrycznym (...) i numerze ewidencyjnym (...) jest nadal wykorzystywany do magazynowania oleju napędowego”, która była złożona na okoliczność postępowania administracyjnego o zmianę koncesji w nadziei, że Dyrektor URE wyrazi zgodę na jego eksploatację oraz dokona wpisu jego numeru do koncesji (...) wymaga następującego sprostowania: zbiornik o numerze fabrycznym (...) i numerze ewidencyjnym (...) jest nadal przystosowany do wykorzystywania do magazynowania oleju napędowego poprzez regularne przeglądy dokonywane przez inspektora UDT ale nie jest wykorzystywany przez Spółkę do magazynowania paliw.”

Niezależnie od powyższego powód poinformował, że „od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. Spółka nie prowadziła obrotu paliwami ciekłymi na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania infrastruktury technicznej eksploatowanej przez przedsiębiorcę. W tym okresie Spółka prowadziła wyłącznie sprzedaż z wykorzystaniem infrastruktury technicznej należącej do przedsiębiorcy. Informacja zawarta w piśmie z dnia 23 grudnia 2019 r. wymaga sprostowania i uzupełnienia, ponieważ zupełnie pomija bardzo istotny fakt, że po odbiorze paliw z naftobazy przez Spółkę transportem firmy (...) Sp. z o.o. Sp.K. paliwo każdorazowo trafia do siedziby Spółki i jest zlewane do zbiorników o numerach fabrycznych (...) lub (...), wprowadzane na magazyn

(potwierdzone dokumentem PZ), a następnie wypompowywane na cysternę przewoźnika (potwierdzone dokumentem WZ) i dopiero dostarczane do miejsca wskazanego przez kupującego (potwierdzone fakturą VAT sprzedaży). W ocenie Spółki opisana praktyka nie ma nic wspólnego z wprowadzaniem do obrotu paliw na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania infrastruktury, ponieważ za każdym razem paliwo trafia do zbiorników i jest wprowadzane na stan magazynowy, a więc w opisanym przypadku infrastruktura Spółki jest jak najbardziej wykorzystywana”. Równocześnie powód oświadczył, iż „Spółka jest w stanie przedstawić dokumenty mogące mieć wpływ na rozstrzygnięcie postępowania w postaci uwierzytelnionych kopii zgłoszeń do systemu monitorowania drogowego przewozu towarów (SENT), dokumentów magazynowych PZ, dokumentów magazynowych WZ oraz faktur VAT sprzedaży”.

Ponadto powód nadesłał oświadczenie o osiągniętych w 2019 r. przychodach i dochodach z działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi oraz sprawozdanie finansowe (bilans oraz rachunek zysków i strat) za rok 2019 (K. 25 – 26 akt adm.) Jednocześnie wskazał, iż jego ogólna sytuacja finansowa jest dobra.

W następnym powyższego pismem z dnia 30 lipca 2020 r. (K. 28 – 29 akt adm.) Prezes URE wezwał powoda do nadesłania:

1. dokumentów bezsprzecznie poświadczających brak eksploatacji przez powoda zbiornika magazynowego paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) i numerze ewidencyjnym (...), posadowionego na stacji paliw ciekłych w miejscowości J., ul. (...), w okresie od 19 grudnia 2018 r. do chwili obecnej;
2. sprecyzowanie kodów CN paliw ciekłych, które powód w okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. wprowadzał do obrotu w sposób opisany przez powoda w piśmie z dnia 14 lipca 2020 r. to jest przy wykorzystaniu środków transportu paliw ciekłych należących do powoda (...) Sp. z o.o. Sp.k.;
3. zestawienia wszystkich operacji przetaczania paliw ciekłych ze zbiorników magazynowych paliw ciekłych, posadowionych na terenie stacji paliw ciekłych w miejscowości J., ul. (...), do zbiorników środków transportu paliw ciekłych przewoźników w okresie od kwietnia 2020 r. do chwili obecnej, wraz ze stosownymi dokumentami WZ (wydania na zewnątrz) oraz faktur VAT sprzedaży, poświadczających o wykonaniu każdej ze wskazanej powyżej operacji.

W odpowiedzi, pismem z dnia 11 sierpnia 2020 r. (K. 31 – 32 akt adm.), powód poinformował, że „nie jest w stanie przedstawić dokumentu, który bezsprzecznie poświadcza brak eksploatacji zbiornika o numerze fabrycznym i numerze ewidencyjnym (...), ponieważ posiadanie takiego dokumentu nie jest uregulowane żadnymi przepisami prawa”. Jednocześnie wskazał, że „Zbiornik (...) nie jest podłączony pod żaden system monitorowania ilości paliwa, więc nie ma możliwości wygenerowania żadnego dokumentu świadczącego o braku eksploatacji. Jeśli oświadczenie Przedsiębiorcy o braku eksploatacji zbiornika jest niewystarczające to Spółka proponuje wykonanie przez inspektora URE oględzin miejsca wykonywania działalności w ustalonym przez obie strony terminie i sporządzenie stosownego protokołu, który poświadczylby faktyczny stan sprawy”. Ponadto powód oświadczył, iż „w okresie od kwietnia 2020 r. do chwili obecnej dokonał jednej operacji tankowania paliwa ciekłego ze zbiornika magazynowego o numerze fabrycznym (...) i numerze ewidencyjnym (...) posadowionego na terenie stacji paliw ciekłych w miejscowości J. przy ul. (...) do zbiornika środka transportowego paliw ciekłych przewoźnika (...) Sp. z o.o. Sp.k. przy pomocy odmierzacza paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) co było dopuszczalne w świetle warunków posiadanej koncesji oraz w świetle treści pisma Dyrektora URE nr (...) z dnia 20 listopada 2017 r., w którym widnieje zapis: „Dopuszczalnym wydaje się również tankowanie paliw ciekłych na stacjach paliw bezpośrednio do zbiorników klienta innych niż zbiornik pojazdu, pod warunkiem, że zbiornik taki przystosowany jest fabrycznie do przechowywania tego rodzaju substancji oraz spełnia określone przepisami wymogi”.

Równocześnie powód wskazał, iż „Spółka oświadcza, że w okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. wprowadzała do obrotu paliwo ciekłe o kodzie (...) w sposób opisany w piśmie z dnia 14 lipca 2020 r. czyli przy

wykorzystaniu zarówno infrastruktury technicznej należącej do Przedsiębiorcy tj. zbiorników magazynowych oraz odmierzaczy paliw płynnych, jak i środków transportu paliw ciekłych należących do (...) Sp. z o.o. Sp.k.”

W toku prowadzonego postępowania Prezes URE zwrócił się do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (K. 39 – 39V akt adm.) z prośbą o przekazanie znajdujących się w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów informacji dotyczących operacji przewozu towarów – paliw ciekłych, w którym m.in. powód figurował jako nadawca, odbiorca lub przewoźnik paliw ciekłych w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia sporządzenia odpowiedzi na przedmiotowe pismo.

W odpowiedzi (K. 40 akt adm.) Szef Krajowej Administracji Skarbowej przekazał Prezesowi URE wskazane wyżej informacje, z których wynika, że powód figurował w systemie monitorowania drogowego przewozu towarów jako nadawca paliw ciekłych do innych podmiotów (przy czym nie był ich przewoźnikiem). Zgodnie z analizą nadesłanych danych, w okresie od dnia 19 maja 2018 r. do dnia 7 września 2020 r. powód był 196 razy nadawcą paliw ciekłych (przy czym jednocześnie nie był ich przewoźnikiem) w ilości łącznej przekraczającej 1 850 000 litrów.

W związku z tym pismem z dnia 27 października 2020 r. (K. 48 - 50V akt adm.) powód został zawiadomiony o rozszerzeniu przedmiotu toczącego się postępowania administracyjnego w związku z możliwością naruszenia warunku 2.1.3 koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 17 czerwca 2014 r. Nr (...) z późn. zm.

Zgodnie z warunkiem 2.1.3. powołanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi: „Koncesjonariusz jest obowiązany do przestrzegania obowiązujących przepisów, w tym przepisów o ochronie środowiska i bezpieczeństwie ekologicznym, a także wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych.”

Jednocześnie, w związku z wyjaśnieniami powoda zawartymi w piśmie z dnia 14 lipca 2020 r. w brzmieniu: „(...) oświadczam, że od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. Spółka nie prowadziła obrotu paliwami ciekłymi na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania infrastruktury technicznej eksploatowanej przez Przedsiębiorcę. W tym okresie Spółka prowadziła wyłącznie sprzedaż z wykorzystaniem infrastruktury technicznej należącej do Przedsiębiorcy. Informacja zawarta w piśmie z dnia 23 grudnia 2019 r. wymaga sprostowania i uzupełnienia, ponieważ zupełnie pomija bardzo istotny fakt, że po odbiorze paliw z naftobazy przez Spółkę transportem firmy (...) Sp. z o.o. Sp.K. paliwo każdorazowo trafia do siedziby Spółki i jest zlewane do zbiorników o numerach fabrycznych (...) lub (...), wprowadzane na magazyn (potwierdzone dokumentem PZ), a następnie wypompowywane na cysternę przewoźnika (potwierdzone dokumentem WZ) i dopiero dostarczane do miejsca wskazanego przez kupującego (potwierdzone fakturą VAT sprzedaży). W ocenie Spółki opisana praktyka nie ma nic wspólnego z wprowadzaniem do obrotu paliw na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania infrastruktury, ponieważ za każdym razem paliwo trafia do zbiorników i jest wprowadzane na stan magazynowy, a więc w opisanym przypadku infrastruktura Spółki jest jak najbardziej wykorzystywana”, zawiadomiono powoda o doprecyzowaniu możliwego naruszenia warunku 1, określającego przedmiot i zakres działalności, sformułowanego w zawiadomieniu Prezesa URE z dnia 2 lipca 2020 r. Na skutek wyjaśnień powoda wskazano, iż z posiadanych przez Prezesa URE informacji i dokumentów wynika, że od 26 czerwca 2017 r. powód prowadzi obrót paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu infrastruktury paliw ciekłych zlokalizowanej w miejscowości J., ul. (...), na zasadzie bazy paliw ciekłych, niezgodnie z warunkiem 1, określającym przedmiot i zakres działalności, udzielonej powodowi koncesji na obrót paliwami ciekłymi.

Ponadto powód został wezwany do złożenia szczegółowych wyjaśnień w tej sprawie oraz przesłania uwierzytelnionych kopii dokumentów mogących mieć wpływ na wynik sprawy. W szczególności zaś do nadesłania:

1. zestawienia wszystkich operacji przeładunku paliw ciekłych w okresie od 26 czerwca 2017 r. do chwili sporządzenia odpowiedzi na pismo,

2. ponownie o przedstawienie dokumentów bezsprzecznie poświadczających brak eksploataowania przez powoda zbiornika magazynowego paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) i numerze ewidencyjnym (...) posadowionego na stacji paliw ciekłych w miejscowości J., ul. (...), w okresie od 19 grudnia 2018 r. do chwili obecnej.

Pismem z dnia 16 listopada 2020 r. (K. 55 – 56 akt adm.) powód wniósł o „wyjaśnienie powodów wystąpienia blisko 3-letniej zwłoki w podjęciu działań mających na celu uregulowanie sposobu prowadzenia przez stronę działalności gospodarczej polegającej na wykorzystywaniu środków transportu należących do (...) Spółki z o.o. Spółki Komandytowej w operacjach „odbior paliw – dowóz paliw” oraz w konsekwencji wszczęcia postępowania administracyjnego w celu wymierzenia kary pieniężnej w związku z możliwością naruszenia przez przedsiębiorcę warunku nr 1 określającego przedmiot i zakres działalności, koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 14 sierpnia 2013 r. (nr (...)), po ponad 3 latach od powzięcia wiadomości o stosowaniu przez podmiot wyżej opisanej metody działania, na okoliczność rozstrzygnięcia czy prowadzenie przedmiotowego postępowania we wskazanym zakresie pozostaje w zgodzie z szeroko pojętym interesem publicznym (społecznym).”

Następnie w piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r. (K. 58 akt adm.) oświadczył, że „Przedsiębiorca przeanalizował wszystkie operacje transportu i dostaw w okresie od dnia 27.06.2017 r. do chwili sporządzenia odpowiedzi na w/w wezwanie, z uwzględnieniem operacji przeładunku paliw ciekłych realizowanych w sposób wskazany w piśmie z dnia 11.08.2020 r. W wyniku przeprowadzonej analizy, poza przypadkiem opisanym w przywołanym piśmie nie stwierdzono dokonywania przeładunku paliw ciekłych polegającego na zatankowaniu cysterny ze zbiornika stałego przy pomocy odmierzacza paliw ciekłych”. Ponadto wskazał, iż nie spoczywa na nim obowiązek nadesłania dokumentów poświadczających o okoliczności braku eksploataowania zbiornika magazynowego paliw ciekłych o numerze fabrycznym (...) i numerze ewidencyjnym (...), posadowionego na stacji paliw ciekłych w miejscowości J. ul. (...).

Pismem z dnia 7 kwietnia 2021 r. (K. 60 – 61V akt adm.) ze względu na konieczność uzupełnienia zgromadzonego materiału dowodowego, Prezes URE wezwał powoda do nadesłania następujących dokumentów i informacji:

- 1) informacji o ogólnej sytuacji finansowej powoda,
- 2) oświadczenia o osiągniętych w 2020 r. przychodach z działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami ciekłymi,
- 3) sprawozdania finansowego za rok 2020 (bilans oraz rachunek zysków i strat itp.),
- 4) statystycznego sprawozdania finansowego F – 01 za 2020 r., jeżeli powód był zobowiązany do jego złożenia,
- 5) szczegółowych wyjaśnień dotyczących oświadczenia powoda zawartego w piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r. o treści: „Przedsiębiorca przeanalizował wszystkie operacje transportu i dostaw w okresie od dnia 27.06.2017 r. do chwili sporządzenia odpowiedzi na w/w wezwanie, z uwzględnieniem operacji przeładunku paliw ciekłych realizowanych w sposób wskazany w piśmie z dnia 11.08.2020 r. W wyniku przeprowadzonej analizy, poza przypadkiem opisanym w przywołanym piśmie nie stwierdzono dokonywania przeładunku paliw ciekłych polegającego na zatankowaniu cysterny ze zbiornika stałego przy pomocy odmierzacza paliw ciekłych”.

Pismem z dnia 14 lipca 2020 r. (K. 24 – 24V akt adm.) powód oświadczył, iż „Spółka nie prowadziła obrotu paliwami ciekłymi na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania infrastruktury technicznej eksploatowanej przez Przedsiębiorcę (...) Spółka prowadziła wyłącznie sprzedaż z wykorzystaniem infrastruktury technicznej należącej do Przedsiębiorcy (...) po odbiorze paliw z naftobazy (...) paliwo każdorazowo trafia do (...) zbiorników o numerach fabrycznych (...) lub (...), wprowadzane na magazyn (potwierdzone dokumentem PZ), a następnie wypompowywane na cysternę przewoźnika (potwierdzone dokumentem WZ) i dopiero dostarczane do miejsca wskazanego przez kupującego (potwierdzone fakturą VAT sprzedaży). W ocenie Spółki opisana praktyka nie ma nic wspólnego z wprowadzeniem do obrotu paliw na zasadzie pośrednictwa w sprzedaży bez wykorzystania infrastruktury, ponieważ za każdym razem paliwo trafia do zbiorników (...)”. Równocześnie w piśmie z dnia 11 sierpnia 2020 r. (K. 31 – 32

akt adm.) powód stwierdził, iż „Spółka oświadcza, że w okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. wprowadzała do obrotu paliwo ciekłe o kodzie (...) w sposób opisany w piśmie z dnia 14 lipca 2020 r. czyli przy wykorzystaniu zarówno infrastruktury technicznej należącej do Przedsiębiorcy tj. zbiorników magazynowych oraz odmierzaczy paliw płynnych, jak i środków transportu paliw ciekłych należących do (...) Sp. z o.o. Sp.k.”

W dniu 16 kwietnia 2021 r. do Urzędu Regulacji Energetyki wpłynęło pismo Transportowego Dozoru Technicznego z dnia 6 kwietnia 2021 r. (K. 63 – 65 akt adm.), w którym organ ponownie zaprezentował swoje stanowisko w sprawie m.in. legalności tankowania autocysterny przy wykorzystaniu pompy ssąco – tłocznej, będącej na wyposażeniu autocysterny. Transportowy Dozór Techniczny kompleksowo wyjaśnił wskazane zagadnienie, szczegółowo powołując się na obowiązujące przepisy i dochodząc do tożsamyh wniosków jak Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, że Przedstawiony mu sposób wykonywania operacji przetaczania paliw ciekłych jest niezgodny z obowiązującymi przepisami.

Pismem z dnia 19 kwietnia 2021 r. (K. 69 – 69V akt adm.) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców zawiadomił Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o wstąpieniu do przedmiotowego postępowania administracyjnego, na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 8 w związku z art. 1 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.

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

Odwołanie okazało się uzasadnione w zakresie żądania uchylenia decyzji w jej punktach: 1a oraz 2a, jednakże z innych powodów niż te na które powołał się powód, a w pozostałej części było bezzasadne.

W ocenie Sądu delikt administracyjny przypisany powodowi w punkcie 1a części rozstrzygającej zaskarżonej decyzji obciążony jest istotną wadą konstrukcyjną, której nie da się naprawić w postępowaniu sądowym.

W orzecznictwie rozstrzygnięcie określa się jako kwintesencję decyzji, bowiem wyraża ona rezultat zastosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Prawidłowe rozstrzygnięcie jako element decyzji administracyjnej musi być zredagowane w sposób jasny, precyzyjny i zrozumiały dla adresata decyzji i niewymagający dodatkowych wyjaśnień ze strony organu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2017 r., II OSK 491/16, LEX nr 2429389, z dnia 9 grudnia 2015 r., II OSK 913/14, LEX nr 1989275, z dnia 18 stycznia 2011 r., II OSK 18/10, LEX nr 783523).

Niezależnie od tych ogólnych wymagań co do rozstrzygnięcia, które odnoszą się do wszystkich decyzji, zauważyć należało, że w rozpatrywanej sprawie powód złożył odwołanie od decyzji nakładającej kary pieniężne. Wpływa to na zwiększenie się wymagań co do tego rodzaju decyzji, co ma swoje źródło w przedmiocie postępowania oraz prawnym charakterze takiej decyzji.

Wynika to z tego, że kara pieniężna jest rodzajem sankcji karno-administracyjnej i jest nakładana w formie indywidualnego aktu administracyjnego za naruszenie obowiązujących przepisów prawa. Przesłanki jej zastosowania mają, co do zasady, charakter obiektywny. Uwzględniając orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazać należy, że administracyjne kary pieniężne, które charakteryzują się wysokim stopniem dolegliwości, nawiązują do kategorii odpowiedzialności o charakterze represyjnym, zbliżonym do odpowiedzialności karnej. W związku z powyższym, w sprawach z odwołania od decyzji regulatora rynku nakładającej karę pieniężną należy zapewnić przedsiębiorcom wyższy standard sądowej ochrony praw, a zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacyjnego w zakresie dotyczącym kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Wymaga tego konieczność zapewnienia w krajowym porządku prawnym skuteczności postanowieniom Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Stanowisko to znajduje także oparcie w ugruntowanym orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia



2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011/21-22/288; z dnia 1 czerwca 2010 r., II SK 5/10; z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10, OSNP 2012/3-4/52; z dnia 5 lutego 2015 r., III SK 36/14, LEX nr 1652700).

Administracyjne kary pieniężne, jako wiążące się z odpowiedzialnością represyjną o charakterze zbliżonym do odpowiedzialności karnej, muszą respektować ogólne zasady łączące się z tym rodzajem odpowiedzialności. Za nie budzące wątpliwości uznać należy zasady określoności czynów zabronionych pod groźbą kary (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) oraz zakazu wstecznego działania ustawy wprowadzającej lub zaostrzającej odpowiedzialność karną (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 1991 r., S 6/91, OTK 1991/134). Do zasad, które należy stosować przy jej nakładaniu należy również reguła *ne bis in idem*, tj., zakaz ponownego karania za popełnienie tego samego zachowania, oraz zasada proporcjonalności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10).

Decyzję w sprawie wymierzenia kar pieniężnych Prezes URE wydał po przeprowadzeniu postępowania wszczętego na podstawie przepisów ustawy Prawo energetyczne. Jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi zachowanie przedsiębiorcy określone w art. 56 ust. 1 pkt 1-43 PE, to wydaje decyzję, w której uznaje je za sprzeczne z ustawą Prawo energetyczne. W warstwie redakcyjnej część rozstrzygająca (sentencja) takiej decyzji składa się z dwóch elementów: po pierwsze opisu bezprawnego zachowania w świetle norm zawartych w Prawie energetycznym, po drugie nałożenia kary pieniężnej. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, decyzja powinna precyzyjnie, bez możliwości różnej interpretacji, wskazywać istotę stwierdzonego naruszenia obowiązków. w orzecznictwie wskazuje się, że rozstrzygnięcie (osnowa decyzji) musi być sformułowane w taki sposób, aby nie było wątpliwości, czego ono dotyczy. Rozstrzygnięcie powinno być zatem sformułowane precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji (zob. np. wyroki NSA: z dnia 30.12.1987 r., SA/Gd 1045/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 94, z dnia 2.08.1995 r., III SA 1225/94, ONSA 1996, nr 3, poz. 135, z dnia 2.09.1999 r., IV SA 1418/97, Lexis.pl nr 2236263 i z dnia 15.10.1999 r., IV SA 1654/97, SIP nr 47915, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24.09.2009 r., II SA/BK 473/09, Legalis nr 271169). W osnowie decyzji administracyjnej powinno być wprost wyrażone rozstrzygnięcie, gdyż nie można go ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia (zob. np. wyr. NSA w Łodzi z dnia 18.03.1994 r., SA/Ł 492/94, Legalis nr 271132, wyrok NSA z dnia 12.04.1999 r., IV SA 1886/96, Lex nr 48694, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27.06.2007 r., I SA/WA 254/07, Legalis nr 94813, czy wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7.10.2009 r., II SA/BD 633/09, Legalis nr 274639). Sformułowanie osnowy decyzji w taki sposób, że strona musi domyślać się jej treści, narusza, wyrażoną w art. 8 k.p.a., zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa (zob. wyrok NSA z dnia 10.09.2008 r., I OSK 1440/07, Legalis nr 160176). Wada w postaci braku w decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia nie może być konwalidowana zamieszczeniem tego elementu w uzasadnieniu tej decyzji. (wyrok NSA z dnia 4.07.2006 r., I OSK 155/06, niepubl.). Analogicznie rzecz ma się, gdy chodzi o decyzję Prezesa URE, która powinna zawierać wszystkie elementy przewidziane przez przepisy art. 107 § 1 k.p.a. lub przynajmniej ich niezbędne minimum.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy wskazać należało, iż w punkcie 1a sentencji zaskarżonej decyzji Prezes URE orzekł, że powód naruszył:

„warunek 1, określający przedmiot i zakres działalności, koncesji na obrót paliwami ciekłymi z dnia 14 sierpnia 2013 r. Nr (...), w brzmieniu nadanym decyzją z dnia 19 grudnia 2018 r. Nr (...), z późn. zm. w ten sposób, że w okresie od dnia 26 czerwca 2017 r. do dnia 27 kwietnia 2020 r. wykonywał działalność koncesjonowaną w zakresie obrotu paliwami ciekłymi niezgodnie z brzmieniem warunku 1 powołanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi;”

Za to zachowanie Prezes Urzędu wymierzył powodowi w punkcie 2a sentencji decyzji karę pieniężną w kwocie 150.000 zł.

Decyzja w punkcie 1a nie zawiera precyzyjnego opisu zachowania powoda, które stanowi naruszenie obowiązków wynikających z ustawy, tj. opisu deliktu administracyjnego. Nie sposób uznać za wystarczająco precyzyjne wskazanie w analizowanym rozstrzygnięciu na naruszenie przez powoda warunku 1 określającego przedmiot i zakres udzielonej mu koncesji w ten sposób, że określonym czasie wykonywał działalność koncesjonowaną niezgodnie z tym warunkiem. Z powyższego w żaden sposób nie wynika jakie konkretnie zachowanie powoda (działanie lub zaniechanie) zostało

uznane przez Prezesa URE za przejaw naruszenia koncesji. W treści punktu 1a decyzji znalazł się błąd logiczny w konstrukcji deliktu polegający na zdefiniowaniu rzeczy przez tę samą rzecz (idem per idem – to samo przez to samo, czyli tzw. błędne koło). W analizowanym przypadku naruszenie warunku polegało na zachowaniu niezgodnym z tym warunkiem.

Tymczasem obowiązkiem Organu regulacyjnego jest wskazanie w sposób jasny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych skonkretyzowanego zachowania przedsiębiorcy energetycznego, które te znamiona wypełnia i stanowi podstawę nałożenia na niego kary. Za powyższym stanowiskiem przemawia szereg istotnych argumentów.

Po pierwsze, kwestia dokładnego określenia zarzucanego deliktu administracyjnego ma podstawowe znaczenie dla ochrony gwarancji procesowych przedsiębiorcy energetycznego, które, jak już powyżej była o tym mowa, powinny być analogiczne do tych, jakie obowiązują w sprawie karnej. Dochowanie tego wymogu stanowi podstawową gwarancję ochrony prawa do obrony, w tym umożliwia ocenę zgromadzonego materiału dowodowego pod kątem tego, czy wykazuje on naruszenie określonych (stypizowanych) prawem zakazów lub nakazów.

W sprawie administracyjnej o nałożenie kary pieniężnej wymagać należy przestrzegania zasad wynikających bezpośrednio z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jak również zasad ogólnych wynikających z ugruntowanego orzecznictwa, oraz uwzględniających konieczność zachowania gwarancji poszanowania praw osób, wobec których stosowane są środki o charakterze represyjnym, penalnym.

Na wymaganie precyzyjnego określenia czynu zarzucanemu przedsiębiorcy w decyzjach organów regulacyjnych zwraca się uwagę w orzecznictwie, np. na gruncie spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Wyjaśniono, że sentencja decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów musi precyzować zachowanie przedsiębiorcy, które stanowi o naruszeniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kwestia tego, jak daleko opis ten powinien być pełny, precyzyjny i wyczerpujący, powinna być rozstrzygana in casu. Jednak z pewnością decyzja powinna być jasna i zrozumiała dla adresata oraz nie pozostawiać wątpliwości co do tego, jaki czyn lub czyny popełnił i w związku z tym za co została mu wymierzona kara pieniężna (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 lipca 2016 r., VI ACA 660/15, LEX nr 2137025 oraz poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 marca 2015 r., XVII AmA 77/14, LEX nr 2421111). Również Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 października 2013 r., III SK 67/12, (OSNP 2014/5/79), odwołał się do orzeczenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który uchylił decyzję Prezesa UOKiK z uwagi na to, że jej sentencja nie zawierała precyzyjnie określonego czynu, za który nałożona została kara pieniężna (wyrok SOKiK z dnia 15 października 2012 r., XVII AmA 17/11).

Po drugie, kwestia precyzyjnego opisu czynu stanowiącego delikt administracyjny ma istotne znaczenie z punktu widzenia ustalenia za co konkretnie została wymierzona przedsiębiorcy energetycznemu kara pieniężna. Nie powinno to rodzić jakichkolwiek wątpliwości, albowiem, jak już na to wskazywano powyżej, na gruncie administracyjnych kar pieniężnych obowiązuje zasada ne bis in idem. W sytuacji, gdy z treści decyzji nie wynika, jakie zachowanie jest sankcjonowane wymierzeniem kary pieniężnej, mogą pojawić się wątpliwości co do tego za co konkretnie przedsiębiorca został ukarany. Taką sytuację uznać należy za niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym. Dodatkowo należało wskazać, że w chociaż w określonych przypadkach możliwe jest odwołanie się także do uzasadnienia w celu precyzyjnego określenia zachowania, za które wymierzona została kara, to uzasadnienie nie może jednak zastępować rozstrzygnięcia, które stanowi część sentencji decyzji (vide art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. tak samo Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt VII Aga 18/20).

W tym stanie rzeczy, z uwagi na to, że zaskarżona decyzja w punkcie 1a nie ma wystarczająco doprecyzowanego opisu konkretnego zachowania powoda, które wyczerpywałoby znamiona czynu bezprawnego, a więc obarczona jest istotną i nieusuwalną wadą, musiała zostać w tej części wyeliminowana z obrotu.

Dodatkowo należało wskazać, że w określonych przypadkach możliwe jest odwołanie się także do uzasadnienia w celu precyzyjnego określenia zachowania, za które wymierzona została kara, to uzasadnienie nie może jednak zastępować

rozstrzygnięcia, które stanowi część sentencji decyzji (vide art. 107 § 1 pkt 5 k.p.a. tak samo Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 maja 2021 r., sygn. akt VII Aga 18/20).

Przeprowadzone rozważania doprowadziły Sąd do konstatacji, że niezależnie od innych zarzutów sformułowanych przez powoda względem punktu 1a decyzji, podlegała ona w tym zakresie uchyleniu z uwagi na wadliwy sposób jej sformułowania, uniemożliwiający ustalenie, za jakie konkretnie zachowania Prezes URE nałożył karę pieniężną na (...). Sąd podziela stanowisko orzecznictwa, w którym wskazuje się, że w przypadku zasadności zarzutów wobec decyzji dotyczących ochrony słuszych interesów przedsiębiorcy i jego prawa do obrony, istnieją podstawy do uchylenia decyzji bez potrzeby rozstrzygnięcia co do jej merytorycznej zasadności. Jakkolwiek Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest sądem merytorycznie rozstrzygającym odwołanie od decyzji, to jednak nie wyklucza to uwzględniania zarzutów o charakterze proceduralnym, szczególnie w sprawach dotyczących nałożenia kary pieniężnej, w których powinny być dochowane najwyższe standardy proceduralne (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2013 r., III SK 67/12, OSNP 2014/5/79 i powołane w nim orzecznictwo). Takie uchybienia, jak w niniejszej sprawie, uderzają w podstawowe gwarancje procesowe drugiej strony, a ich konwalidacja na etapie postępowania sądowego nie jest możliwa.

Wobec powyższego Sąd uznał za zbędne odnoszenie się do pozostałych zarzutów sformułowanych w tej części odwołania która odnosi się do punktów 1a oraz 2a decyzji.

W tym stanie rzeczy zaskarżona decyzja podlegała uchyleniu w części stwierdzającej delikt określony w jej punkcie 1a oraz nakładającej na powoda karę pieniężną określoną w pkt 2a za popełnienie tego deliktu.

Natomiast odwołanie podlegało oddaleniu w odniesieniu do deliktu określonego w punkcie 1b decyzji i wymierzonej w punkcie 2b decyzji za jego popełnienie kary pieniężnej w kwocie 15.000 zł.

Bezsporne okazało się w trakcie procesu (vide protokół rozprawy k. 157), że w dniu 28 lipca 2020 r. powód naruszył warunek 2.1.3 posiadanej koncesji na obrót paliwami ciekłymi w ten sposób, że dokonał załadunku cysterny drogowej przy wykorzystaniu odmierzacza paliw ciekłych.

Zgodnie z tym warunkiem koncesjonariusz jest obowiązany do przestrzegania obowiązujących przepisów, w tym przepisów o ochronie środowiska i bezpieczeństwie ekologicznym, a także wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych (k. 17 akt adm.).

Sąd dokonując z urzędu oceny czy Prezes URE prawidłowo zastosował w sprawie prawo materialne, stwierdził, że opisana sytuacja stanowiła czyn niedozwolony określony w art. 56 ust. 1 pkt 12 PE podlegający sankcji pieniężnej.

W pierwszej kolejności należało wskazać, że nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie ogólnie sformułowanego 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 (tak uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2019 r. sygn.. akt I NSZP 1/19). Trzeba zwrócić uwagę, że w świetle postanowienia 2.1.3. koncesji powód jest obowiązany do przestrzegania obowiązujących przepisów. Wymienienie w tym kontekście przepisów o ochronie środowiska i bezpieczeństwie ekologicznym jest przykładowe i nie tworzy zamkniętego katalogu przepisów, które należy uwzględnić przy prowadzeniu działalności koncesjonowanej.

Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia czy powód popełnił delikt tankując cysternę drogową na stacji paliw przy pomocy odmierzacza paliw jest normatywne wyjaśnienie do jakich celów służy stacja paliw i cysterna drogowa.

Zgodnie z unormowaniem art. 3 pkt 10h PE stacja paliw ciekłych to zespół urządzeń służących do zaopatrywania w paliwa ciekłe w szczególności pojazdów, w tym ciągników rolniczych, maszyn nieporuszających się po drogach, a także rekreacyjnych jednostek pływających.

Jednocześnie według przepisu art. 3 pkt 10f instalacje magazynowe paliw ciekłych to zbiorniki magazynowe oraz instalacje przeładunkowe paliw ciekłych wykorzystywane do przechowywania oraz przeładunku paliw ciekłych z wyłączeniem stacji paliw ciekłych. Z przywołanych definicji ustawowych PE wynika, że przeznaczeniem stacji paliw ciekłych jest wyłącznie wydawanie paliw w celu zaopatrywania w te paliwa w szczególności pojazdów.

Stacje paliw ciekłych nie służą w żadnym razie do magazynowania i przeładunku takich paliw, ponieważ do wykonywania tych czynności przeznaczone są bazy paliw ciekłych, o których mowa w dziale II „Bazy paliw płynnych” rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych oraz ich usytuowanie z dnia 21 listopada 2005 r. (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 1853) powoływanego dalej jako „Rozporządzenie”.

Zgodnie z § 1 pkt 5 Rozporządzenia baza paliw płynnych (terminal) to obiekt budowlany przeznaczony do magazynowania i przeładunku ropy naftowej i produktów naftowych. Z przytoczonych przepisów wynika jednocześnie prawne pojęcia „magazynowania” paliw płynnych na stacji paliw płynnych i bazy paliw płynnych różnią się w tym sensie, że magazynowanie na stacji paliw następuje w celu „załadunku” w rozumieniu „zaopatrywania”, natomiast magazynowanie w bazie paliw płynnych ma miejsce w celu „przeładunku”. Sens tego rozróżnienia na potrzeby rozpatrywanej sprawy jest taki, że przeładunek paliw płynnych na cysternę drogową jest możliwy tylko przy użyciu urządzeń i instalacji bazy paliw płynnych, nigdy zaś na stacji paliw płynnych, która wydaje takie paliwo wyłącznie w celu „zaopatrywania” „w szczególności pojazdów”, a więc w celu zużycia paliwa przez pojazdy. W zgodzie z powyższym pozostaje treść § 134 ust. 1 Rozporządzenia, według którego zasilanie zbiorników magazynowych stacji paliw płynnych w paliwa płynne powinno odbywać się za pomocą cystern lub innych środków transportu dopuszczonych do przewozu materiałów niebezpiecznych. Treść analizowanych przepisów daje podstawę do przyjęcia, iż na stacjach paliw płynnych możliwy jest wyłącznie rozładunek cystern drogowych, w żadnym zaś przypadku ich załadunek.

W związku z tym Prezes URE prawidłowo przyjął, że dokonanie przez powoda załadunku cysterny drogowej ze zbiornika stacji paliw płynnych przy wykorzystaniu odmierzacza paliw ciekłych było niezgodne z przepisami prawa i naruszyło warunek 2.1.3 koncesji.

Jak wiadomo za jednorazowy załadunek cysterny drogowej w podany wyżej sposób powodowi została wymierzona kara pieniężna w wysokości 15.000 zł, która jest adekwatna i proporcjonalna do popełnionego czynu. Przy jej obliczeniu Prezes URE zastosował w pełni przesłanki z art. 65 ust. 6 PE. Według tego unormowania ustalając wysokość kary pieniężnej Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. W zakresie naruszenia warunków koncesji stopień naruszenia był istotny. Koncesjonariusz jest obowiązany przestrzegać procedur związanych z prowadzoną działalnością. W konkretnym przypadku nie wolno było mu napełniać paliwem cysterny drogowej. Ścisłe stosowanie się do przepisów i koncesji jest konieczne, między innymi, w celu dochowania bezpieczeństwa osób i mienia oraz ochrony środowiska, co zasadnie podkreślono w zaskarżonej decyzji. Stopień zawinienia powoda był istotny. Nie sposób bowiem przyjąć założenia, że koncesjonowany przedsiębiorca nie zdawał sobie sprawy z faktu, iż tankując na stacji paliw cysternę drogową w sposób rażąco narusza obowiązujące go przepisy. Wbrew stanowisku powoda Prezes Urzędu uwzględnił w decyzji fakt, że niedozwolone tankowanie cysterny drogowej było zdarzeniem jednorazowym co zostało potraktowane jako okoliczność łagodząca przy wymiarze kary. Sankcja finansowa (...) zł stanowi (...) przychodów z działalności koncesjonowanej powoda w 2020 r. i znikomą część kary maksymalnej, która wyniosłaby w sprawie (...) zł. ((...) ww. przychodów). Nie można więc uznać jej za nadmiernie wygórowaną. Zdaniem Sądu nałożona kara spełnia przypisane jej funkcje prewencyjną, represyjną i edukacyjną, a jej obniżenie funkcje te by naruszyło.

W tym stanie rzeczy Sąd działając na podstawie art. 479(53) § 2 k.p.c. orzekł jak w pkt I wyroku oraz na podstawie art. 479(53) § 1 k.p.c. ja w pkt II wyroku.

Z uwagi na wynik sprawy Sąd działając na podstawie art. 100 k.p.c. w pkt III wyroku zniósł między stronami koszty procesu.

SSO Andrzej Turliński