

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 maja 2023 r.

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

|                  |   |
|------------------|---|
| Przewodniczący – | <b>Sędzia SO Anna Maria Kowalik</b>     |
| Protokolant –    | St. sekr. sąd. Joanna Preizner - Offman |

po rozpoznaniu 24 maja 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa „**A. (...) spółki jawnej w R.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 11 kwietnia 2022 r. Nr (...)

1. oddała odwołanie;
2. zasądza od A. (...) sp. j. w R. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

**Sygn. akt XVII AmE 142/22**

## UZASADNIENIE

Decyzją z 11 kwietnia 2022 roku nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE), 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 2012 r., poz. 1059 ze zm.) (dalej p.e.) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy – „A. (...) sp.j. z siedzibą w R. (dalej powód, Przedsiębiorca), stwierdził, że „A. (...) sp.j. z siedzibą w R. naruszył obowiązki wynikające z koncesji na obrót paliwami ciekłymi, w ten sposób, iż na stacji paliw zlokalizowanej w miejscowości K. (...), gm. P., w dniu 20 kwietnia 2021 r. oferował do sprzedaży olej napędowy nie spełniający wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 9 października 2015 roku w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1680) (dalej Rozporządzenie jakościowe) w zakresie temperatury zapłonu i za to działanie wymierzył karę pieniężną w wysokości 16 000 zł.

Od niniejszej Decyzji powód złożył odwołanie, zaskarżając ją w całości i zarzucając naruszenie przepisów:

a) art. 7, art. 77 k.p.a. poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, w szczególności w zakresie zbadania, czy niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przewidziane w dziale IVA k.p.a. instytucje odstąpienia od wymierzania kary lub okoliczności wyłączające odpowiedzialność za naruszenie prawa i w konsekwencji naruszenie;

b) art. 56 ust. 6a p.e. poprzez dokonanie błędnej oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu i uznanie, że stopień szkodliwości czynu powoda był wyższy niż znikomy, co w konsekwencji doprowadziło do niesłusznej odmowy zastosowania tego przepisu, tzn. nieodstąpienie od wymierzenia kary.

W oparciu o powyższe zarzuty, wniósł o:

1. zmianę decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, ewentualnie o uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania;
2. zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o jego oddalenie i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Decyzją z 8 marca 2021 r. nr (...), Prezes URE ustalił jednolity tekst koncesji na obrót paliwami ciekłymi Nr (...) udzielonej A. (...) sp.j. z siedzibą w R. na okres od 19 kwietnia 2000 roku do 31 grudnia 2025 roku (Decyzja k.29-32 akt adm.).

Na podstawie powyższej koncesji „Koncesjonariuszowi nie może czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów (warunek 2.2.1).

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez inspektorów (...) Wojewódzkiego Inspektoratu Inspekcji Handlowej w W. 20 kwietnia 2021 r. na stacji paliw w miejscowości K. nr (...), (...)-(...) P., prowadzonej przez powoda, ujawniono, że oferował do sprzedaży olej napędowy niespełniający wymagań jakościowych określonych w Rozporządzeniu jakościowym w zakresie temperatury zapłonu, która w badanej próbce wynosiła 47 (<sup>o</sup>C), a powinna wynosić min. 52,9(<sup>o</sup>C (zaniżona temperatura zapłonu o ponad 10 %) (protokół kontroli k. 4-6 akt adm.; protokół pobrania próbek k. 8 akt adm.; protokół z badań z 27/04/2021 r. k. 12 akt adm.).

Pismem z 5 maja 2021 roku powód wniósł o przebadanie próbki kontrolnej oleju napędowego w innym laboratorium pod kątem temperatury zapłonu (pismo k.45 akt adm.).

Badania laboratoryjne próbki kontrolnej przeprowadzone 6-7 maja 2021 r. przez (...) Instytut (...) wykazały, że próbka nie spełniała wymagań jakości określonych w Rozporządzeniu jakościowym w zakresie temperatury zapłonu, która w badanej próbce wynosiła 46°C, a powinna wynosić min. 52 °C (protokół z badań k.22-23 akt adm.).

Pismem z 1 lutego 2022 roku Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej z uwagi na naruszenie warunku koncesji poprzez sprzedaż paliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych (k. 33-34 akt adm.).

W odpowiedzi z 21 lutego 2022 r. powód udzielił odpowiedzi na wszystkie pytania wskazane w zawiadomieniu (pismo k. 36-39 akt adm.).

Pismem z 3 marca 2022 r. Prezes URE zawiadomił powoda o zakończeniu postępowania dowodowego oraz poinformował o możliwości zapoznania się w terminie 7 dni od dnia otrzymania powyższego pisma z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym. Przedsiębiorca nie skorzystał z tego uprawnienia (k. 120 akt adm.).

11 kwietnia 2022 r. Prezes URE wydał zaskarżoną Decyzję (k. 122-128 akt adm.).

Powód w 2021 r. osiągnął przychód z działalności objętej koncesją w wysokości 64 594 309,12 zł (k. 37 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów złożonych w trakcie postępowania administracyjnego.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Z ustalonego w niniejszej sprawie stanu faktycznego bezspornie wynika, że powód nie zachował norm jakościowych oferowanego do sprzedaży paliwa, opisanych w Rozporządzeniu jakościowym skoro parametry oleju napędowego przekroczyły opisane w ww. rozporządzeniu normy dotyczące temperatury zapłonu oleju napędowego. Prowadzi to do konkluzji, iż powód naruszył warunek 2.2.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, albowiem zobowiązywał się w nim do niewprowadzania do obrotu paliw o parametrach jakościowych niezgodnych z parametrami określonymi obowiązującym prawem. Dla odpowiedzialności tej nie ma zatem znaczenia, że mógł zakupić paliwo o niewłaściwej jakości od dostawcy, ponieważ to powód będący koncesjonariuszem gwarantował w koncesji obrót paliwem wyłącznie o prawidłowych parametrach opisanych przepisami prawa.

Stwierdzenie naruszenia przez powoda warunku udzielonej koncesji zostało wyrażone przez Prezesa URE w pkt I zaskarżonej Decyzji. Powód wniósł o uchylenie Decyzji w całości, jednakże w uzasadnieniu odwołania sformułował zarzuty dotyczące jedynie orzeczonej wobec niego kary. Powód bowiem nie kwestionował okoliczności sprzedaży na stacji oleju napędowego niespełniającego norm, wskazując jedynie, iż kupował olej napędowy opatrzony świadectwem jakościowym (...) S.A., które to świadectwa nie wykazywały jakichkolwiek nieprawidłowości.

W tej sytuacji należało przyjąć, iż bezspornie doszło do opisywanego w Decyzji naruszenia.

Z kolei wystąpienie naruszenia implikuje nałożenie kary na podmiot niedochowujący wymogów koncesji. Stosownie bowiem do treści art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. Naruszenie jednego z warunków koncesji jest zatem wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. i wymierzenia na tej podstawie, w oparciu o art. 56 ust. 2 powołanej ustawy, kary pieniężnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, gdyż treść przytoczonego przepisu wskazuje na obowiązek ukarania danego przedsiębiorcy w razie stwierdzenia okoliczności podlegających karze.

Sama odpowiedzialność za naruszenie warunków koncesji jest odpowiedzialnością obiektywną. Nie jest konieczne wykazanie umyślnej albo nieumyślnej winy ukaranego podmiotu. Jednakże nie oznacza to, że nie istnieje możliwość ograniczenia lub wyłączenia przedmiotowej odpowiedzialności (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 1 czerwca 2010 r. sygn. III SK 5/10, LEX nr 622205).

Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. (sygn. akt III SK 36/14, LEX nr 1652700), o ile do zastosowania klasycznych sankcji administracyjnych wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności zachowania adresata z treścią normy, o tyle w przypadku nakładania przez organ kary pieniężnej, wymierzania jej wysokości oraz oceny możliwości odstąpienia od jej wymierzenia, istotną rolę odgrywają czynniki o charakterze subiektywnym, odtwarzane w oparciu o analizę całokształtu zachowania karanego przedsiębiorcy, jego motywacji, kontekstu zarzucanego mu naruszenia, czy chociażby wpływu przedsiębiorstwa na uchybienie obowiązujących norm. Jak podał Sąd Najwyższy, ukształtowała się zatem linia orzecznicza, zgodnie z którą przyjęto, że przedsiębiorstwo energetyczne może uniknąć kary, gdy wykaże, że obiektywne okoliczności danej

sprawy uniemożliwiają mu przypisanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo- prewencyjnym.

W niniejszej sprawie nie można natomiast przyjąć, aby powód powziął stosowne działania o takim charakterze. Nie zrobił bowiem wszystkiego co było możliwe, aby nie naruszyć warunków koncesji, nie podjął wszystkich możliwych działań pozwalających na zapobieżenie wprowadzeniu do obrotu paliwa złej jakości. Z materiału dowodowego nie wynika, aby powód zorganizował obrót w taki sposób, aby wykluczyć sprzedaż paliwa niespełniającego norm. Przedsiębiorca ograniczał się bowiem do sprawdzania przedstawianych mu przez dostawcę świadectw jakości, a transportu dokonywał we własnym zakresie, a zatem do obniżenia parametrów jakościowych oleju napędowego mogło dojść w trakcie transportu (k.114 akt adm.).

Naruszenie powoda należało zatem przeanalizować przez pryzmat art. 56 ust. 6 p.e., uwzględniając stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe.

Jeśli chodzi o kwestię zawinienia powoda stwierdzić trzeba, że powód nie wykazał się należyłą starannością wymaganą od profesjonalnie działającego na rynku podmiotu. Należyłą staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej ocenia się zgodnie z art. 355 § 2 k.c. przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Natomiast wyjątkowy charakter działalności koncesjonowanej przemawia za ustaleniem ponadprzeciętnego poziomu staranności, jaką powinien się wykazać koncesjonariusz.

Jak wynika ze zgromadzonego materiału, odnośnie oleju napędowego oferowanego na stacji do sprzedaży 20 kwietnia 2021 roku powód nie dochował należytej staranności przy prowadzeniu koncesjonowanej działalności gospodarczej, gdyż polegał jedynie na dokumentach potwierdzające zgodność paliwa z obowiązującymi normami. Działanie to nie zapobiegło jednak wprowadzeniu do obrotu paliwa złej jakości. Opisana okoliczność wskazuje, iż poleganie wyłącznie na certyfikatach paliwa i to wystawionych dla paliwa dostawcy czy producenta nie jest wystarczające w kontekście zabezpieczenia przed obrotem paliwem nietrzymającym norm i sprzedażą takiego paliwa konsumentom (tak też Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z 30 listopada 2020 r. sygn. akt VII AGa 319/19 oraz do wyroku z 29 czerwca 2018r., sygn. akt VII AGa 762/18). Otrzymywane przez powoda świadectwa jakości nie mogły być bowiem dowodami należytej jakości sprzedawanego przez niego paliwa, gdyż dotyczyły one paliwa znajdującego się w zbiornikach dostawcy czy producenta, a nie w zbiornikach znajdujących się na stacji, z których zaopatrują się bezpośrednio konsumenci.

Dodania w tym miejscu wymaga, że Przedsiębiorca jako profesjonalista powinien mieć fachową wiedzę i umiejętności, które pozwolą na stworzenie takiego systemu dystrybucji paliw, aby wykluczyć wprowadzenie do obrotu paliwa złej jakości. Podsumowując, w ocenie Sądu, powód nie wykazał, że posiada procedury czy mechanizmy pozwalające uniknąć wprowadzenia do obrotu paliw niewłaściwej jakości. W takiej sytuacji wykonywanie przez powoda czynności niegwarantujących prawidłowej jakości paliwa należy uznać za niewystarczające przy wykonywaniu działalności koncesjonowanej. Dlatego też należało przyjąć, że stopień zawinienia był duży.

Przy oznaczaniu stopnia szkodliwości czynu Sąd miał na uwadze orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące przesłanek reżimu społecznej szkodliwości czynu określonej w art. 115 § 2 kk na gruncie Prawa energetycznego. Przede wszystkim zaznaczenia w tym zakresie jednak wymaga, iż olej napędowy sprzedawany przez powoda nie spełniał norm w zakresie temperatury zapłonu (norma została przekroczona o ponad 10 %). Natomiast jak wskazał pozwany, ma to szczególnie negatywne konsekwencje zarówno dla konsumentów, jak i środowiska naturalnego.

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego podstawowe znaczenie dla określenia stopnia szkodliwości czynu mają rodzaj i charakter dobra chronionego prawem, rozmiar wyrządzonej i grożącej szkody oraz zamiar i motywacja sprawcy (por. tak m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2011 r. sygn. akt IV KK 382/10).

W podobnym duchu wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 lutego 2022 roku, w którym stwierdził „Mając na uwadze tak określony cel regulacji ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, stwierdzić należy, że waga naruszenia prawa w rozumieniu 189f § 1 pkt 1 k.p.a. musi być oceniana z punktu

widzenia zagrożenia dla realizacji tego celu, jakim jest **ograniczenie negatywnych skutków oddziaływania paliw na środowisko oraz zdrowie ludzi, co wymaga skutecznego funkcjonowania systemu kontroli**. Nie budzi więc wątpliwości, że waga naruszenia prawa w rozumieniu 189f § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 35c ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 6c ust. 1 oraz w zw. z art. 35a pkt 9 lit. a ustawy systemowej, nie może być utożsamiana ze znikomym zagrożeniem dla praw o charakterze ekonomicznym, bowiem w analizowanej ustawie nie te wartości są prawnie chronione” (Wyrok NSA z 22.02.2022 r., II GSK 9/22, LEX nr 3327960).

Co prawda wyrok ten zapadł w o oparciu o inne przepisy prawa energetycznego, niż te mające zastosowanie w niniejszej sprawie, jednakże wyraża bardziej ogólną myśl w zakresie oceny znikomości szkodliwości czynu w świetle dóbr chronionych przez daną regulację prawa energetycznego. W rozpoznawanej sprawie dobrem tym jest ograniczenie negatywnego wpływu paliw ciekłych na środowisko oraz zapewnienie konsumentom gwarancji nabycia paliwa należytej jakości. Zatem należy w pełni zgodzić się z NSA, że podmiot oceniający, jak jest waga naruszenia prawa, bierze pod uwagę dane dobro chronione prawem i dokonuje oceny, jak bardzo doznało ono uszczerbku- nawet hipotetycznego, tj. niepowodującego rzeczywiście, namacalnej szkody.

W rozpoznawanej sprawie dobrem chronionym jest zgodna z normami jakość paliwa sprzedawanego przez powoda, a to z kolei ma znaczenie dla ochrony środowiska i stanu technicznego pojazdów zasilanych olejem napędowym. Sąd w pełni zgadza się z twierdzeniem, że wprowadzenie do obrotu paliw niespełniających norm jakościowych jest działaniem na niekorzyść konsumentów, którzy nie mają możliwości samodzielnej oceny sprzedawanego paliwa. Działanie takie godzi w interesy ekonomiczne konsumentów (SOKiK w wyroku z 13 lutego 2020 roku, sygn. akt XVII AmE 233/19). Dodatkowo trzeba podkreślić, że zniżenie temperatury zapłonu w oleju napędowym zwiększa stopień zagrożenia pożarowego, bowiem im niższa temperatura zapłonu, tym wyższe prawdopodobieństwo zapłonu, a zatem wystąpienia negatywnych skutków dla środowiska naturalnego, mienia w znacznych rozmiarach oraz zdrowia i życia ludzkiego. Ponadto sprzedaż paliwa złej jakości negatywnie wpływa na ogólną dyscyplinę przedsiębiorców prowadzących działalność koncesjonowaną w zakresie dbałości o jakość sprzedawanego paliwa.

Trzeba również zauważyć, że Sąd Najwyższy aktualnie prezentuje stanowisko, że odstąpienie od wymierzenia kary ze względu na znikomą szkodliwość czynu pozostawione jest w znacznej mierze uznaniu administracyjnemu. Zważywszy zaś, że to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne, znając specyfikę rynku energii i problemy tego sektora gospodarki, to Sąd tylko wyjątkowo, może zastosować art. 56 ust. 6a p.e., o ile ukarany przedsiębiorca zdoła wykazać, że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek (por. wyrok SN z 27.11.2019 r., sygn. I NSK 95/18, Legalis). Innymi słowy Prezes URE może nie skorzystać z możliwości odstąpienia od wymierzenia kary, nawet jeśli zostały spełnione przesłanki określone w art. 56 ust. 6a p.e., istotnym jest tylko, aby należycie uzasadnił swoją decyzję. W rozpoznawanej sprawie, Sąd nie dopatrywał się dowolności a tym samym przekroczenia granic uznania administracyjnego przez pozwanego.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, iż Prezes URE miał uzasadnione powody, aby uznać przedmiotowe naruszenie za czyn o znacznej szkodliwości.

Tym samym nie zostały spełnione również przesłanki do skorzystania z instytucji odstąpienia od wymierzenia kary określonej w art 56 ust. 6a ustawy - Prawo energetyczne, zgodnie z którym Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Zatem ustawodawca uzależnił możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej od kumulatywnego spełnienia wymienionych przesłanek, oznacza to, że niespełnienie choćby jednej z nich uniemożliwia odstąpienie od wymierzania kary pieniężnej. Tymczasem jak już wspomniano we wcześniejszym fragmencie uzasadnienia stopień szkodliwości czynu powoda nie jest znikomy, zatem odstąpienie od wymierzenia kary nie jest możliwe.

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

Jeśli chodzi zaś o możliwości finansowe powoda, Sąd posiłkując się informacjami, jak też dokumentami finansowymi przedstawionymi przez niego, uznał, że pozwalają one na wymierzenie wobec niego kary w wysokości 16 000 zł. Podkreślenia wymaga, iż w 2021 r. przedsiębiorca uzyskał przychód z działalności koncesjonowanej w wysokości 64 594 309,12 zł. Przedmiotowa kara pieniężna ustalona została zatem na poziomie 0,0243% przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez Przedsiębiorcę w 2021 r. pozostaje więc we właściwej proporcji do uzyskanego przychodu, mieści się w granicach określonych w art. 56 ust. 3 p.e., jednocześnie jest adekwatna do zawinienia i stopnia szkodliwości popełnionego czynu, dotychczasowej karalności i możliwości finansowych, toteż nie została wymierzona z naruszeniem art. 56 ust. 6 p.e.. Poza tym powinna zadziałać wychowawczo na ukarany podmiot, na tyle, aby uchybienia tego rodzaju nie powtarzały się w przyszłości.

Biorąc powyższe względy pod uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie znajdując podstaw do jego uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. zgodnie z którym strona, która przegrała proces zobowiązana jest zwrócić przeciwnikowi koszty niezbędne do dochodzenia lub obrony jego praw. W związku z oddaleniem odwołania, to powoda należało uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz pozwanego zwrot kosztów procesu, na które złożyło się wynagrodzenie radcy prawnego w wysokości 720 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804 ze zm.)

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

(...).

Sędzia SO Anna Maria Kowalik