

Sygn. akt *XVII AmE 148/22*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 listopada 2022 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia Sądu Okręgowego Małgorzata Brzozowska
Protokolant –	stażysta Dominika Zajdowska

po rozpoznaniu w dniu 17 listopada 2022 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **A. K.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania A. K. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 6 czerwca 2022 r. znak: (...)

1. oddala odwołanie,
2. zasądza od odwołującego A. K. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Brzozowska

Sygn. akt XVII AmE 148/22

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 17 listopada 2022 r.

Decyzją z dnia 06 czerwca 2022 r. znak (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie:

- art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12, ust. 3 pkt 2 i ust. 6, art. 30 ustawy Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2021, poz. 716 ze zm., dalej też ustawa Prawo energetyczne),

- art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DZ. U. 2018, poz. 2096 ze zm., dalej też k.p.a.),

orzekł, że przedsiębiorca A. K.:

1. oferował do sprzedaży w prowadzonej przez siebie stacji paliw ciekłych zlokalizowanej pod adresem; ul. (...), (...)- (...) S., benzynę bezołowiową 95, która nie spełnia wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 09 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz.U. z 2015 r.

poz. 1680 ze zm.) ze względu na zawyżoną ilość tlenu i zawyżoną zawartość etanolu tj. nie przestrzegając warunku nr 2.2.1. zawartego w koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 16 stycznia 2004 r. nr (...) ze zm.,

2. za działanie określone w pkt 1 wymierzył karę pieniężną w kwocie 45.000,00 zł (czterdzieści pięć tysięcy złotych).

Odwołanie od decyzji wniósł A. K. zarzucając jej:

1. naruszenie prawa materialnego tj.:

- art. 56 ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12 i ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo energetyczne oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. polegające na wskazaniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki podstawy prawnej naruszenia, które nie miało miejsca w przedmiotowej sprawie (przedsiębiorca nie oferował do sprzedaży benzyny bezołowiowej, która nie spełnia wymagań jakościowych dla paliw ciekłych, w efekcie czego nie doszło do naruszenia warunków koncesji we wskazanym przez organ zakresie), co w konsekwencji skutkowało nałożeniem na przedsiębiorcę kary administracyjnej bez podstawy prawnej,

- art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne, polegające na wymierzeniu kary pieniężnej w związku z nieprzebrzeganiem przez powoda obowiązków wynikających z koncesji tj. „Koncesjonariuszowi nie wolno czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami wynikającymi z zawartych umów”, podczas gdy paliwo oferowane na stacji powoda, pobrane i zbadane przez kontrolujących spełnia wymagania jakościowe dla benzyn silnikowych z maksymalną zawartością tlenu do 3,7 % (m/m) dopuszczalną zawartość etanolu do 10 %,

- art. 56 ust. 3 i 6 ustawy Prawo energetyczne poprzez błędne zastosowanie przesłanek wymiaru kary i w konsekwencji wymierzenie przedsiębiorcy zbyt wysokiej kary pieniężnej, w oparciu o mylne przekonanie, że stopień zawinienia oraz stopień szkodliwości zarzucanego czynu były znaczące, podczas gdy stopień zawinienia oraz stopień szkodliwości czynu przedsiębiorcy były znikome, a przedsiębiorca wcześniej nie naruszył warunków koncesji,

2. naruszenie prawa procesowego tj.

- art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy Prawo Energetyczne poprzez nieprawidłową ocenę zgromadzonego w toku postępowania materiału dowodowego i przyjęcie, iż zaistniały przesłanki uzasadniające przypisanie powodowi wprowadzenia do obrotu paliwa niespełniającego obowiązujących norm i wymierzenie kary pieniężnej, podczas gdy organ popełnił błąd w ocenie próbek pobranego paliwa i pominął fakt, że spełniają one wymagania jakościowe dla benzyn silnikowych z maksymalną zawartością tlenu do 3,7 % (m/m), dopuszczalną zawartością etanolu do 10 %,

- art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy Prawo Energetyczne poprzez nieprawidłową ocenę zgromadzonego w toku postępowania materiału dowodowego i przyjęcie, iż nie wystąpiły okoliczności uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej oraz że stopień szkodliwości czynu powoda był duży, podczas gdy stopień szkodliwości czynu powoda był znikomy i wystąpiły przy tym dodatkowe okoliczności do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary,

- art. 8 k.p.a. polegające na wydaniu decyzji naruszającej zasadę pogłębionego zaufania obywateli do organów państwa, w której odmówiono zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, a przynajmniej wymierzenia w niższym wymiarze.

W treści uzasadnienia odwołania wskazano nadto, że w sprawie zachodziły podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej.

Wobec przedstawionych zarzutów odwołujący wniósł o:

- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości,

- zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o jego oddalenie, oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego (k. 41v).

Sąd Okręgowy ustalił, następujący stan faktyczny:

A. K. od dnia 23 sierpnia 1983 r. prowadzi działalność gospodarczą, której głównym przedmiotem jest sprzedaż detaliczna paliw do pojazdów silnikowych na stacjach paliw.

Dowód: wypis z CEiDG z dnia 22 marca 2022 r. k. 36-37 akt administracyjnych

Decyzją z dnia 16 stycznia 2004 r. znak (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił przedsiębiorcy A. K. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Produkcyjno – Handlowo – Usługowy (...) koncesję na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 20 stycznia 2004 r. do dnia 20 stycznia 2014 r.

Powyższa decyzja była zmieniana:

- decyzją z dnia 17 września 2012 r. znak (...) - (...) w zakresie odnoszącym się do terminu ważności koncesji, który został przedłużony do dnia 31 grudnia 2030 r.,

- decyzją z dnia 26 lipca 2013 r. znak (...) - (...) w zakresie odnoszącym się do przedmiotu i zakresu działalności poprzez wskazanie, że przedmiotem działalności objętej koncesją jest działalność gospodarcza w zakresie obrotu następującymi paliwami ciekłymi: benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, gazem płynnym, przy wykorzystaniu: stacji paliw i stacji auto – gazu zlokalizowanej w miejscowości R. i w S.,

- decyzją z dnia 28 sierpnia 2018 r. znak (...) poprzez nadanie nowego brzmienia warunkom koncesji,

- decyzją z dnia 13 maja 2022 r. znak (...) poprzez nadanie nowego brzmienia warunkom koncesji.

Zgodnie z pkt 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: decyzja z dnia 16 stycznia 2004 r. znak (...) k. 17-21 akt administracyjnych ,

decyzja z dnia 17 września 2012 r. znak (...) - (...) k. 22-24 akt

administracyjnych,

decyzja z dnia 26 lipca 2013 r. znak (...) - (...) k. 25-26 akt

administracyjnych,

decyzja z dnia 28 sierpnia 2018 r. znak (...) akt administracyjnych,

decyzja z dnia 13 maja 2022 r. znak (...) k. 31-35 akt administracyjnych.

W trakcie działań kontrolnych realizowanych w ramach kontroli ogólnokrajowej kontroli jakości paliw Inspektorzy Wojewódzkich Inspektoratów Inspekcji Handlowej ujawnili oferowanie przez A. K. na franczyzowej stacji paliw (...) w S. paliwa niespełniającego wymagań jakościowych.

Dowód: pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 listopada 2021 r. znak (...)

(...) k. 1-2 akt administracyjnych

Kontrola taka została przeprowadzona w dniu 08 marca 2021 r. i w jej trakcie ustalono, że na stacji paliw (...) ul. (...) w S. prowadzona była m.in. sprzedaż benzyny bezołowiowej Pb95 z 4 dystrybutorów po cenie (...)zł/l. Do badań kontrolnych z urządzenia służącego do dystrybucji, w którym znajdowało się 9627 litrów benzyny, pobrano dwie próbki (próbka główna (...) i próbka kontrolna (...)). Jednocześnie zobowiązano A. K. do przedstawienia w terminie 7 dni dokumentów dotyczących pochodzenia (tj. dokumentów identyfikujących dostawcę paliw do stacji) i jakości badanego paliwa.

Dowód: protokół kontroli znak: (...)z dnia 01 kwietnia 2021 r. k. 3-4 akt

administracyjnych

protokół pobrania próbek paliw znak: (...)z dnia 01 kwietnia 2021 r.

k. 5-6 akt administracyjnych

protokół pobrania próbek paliw ciekłych znak: (...) z dnia 01

kwietnia 2021 r. k. 7 akt administracyjnych

W dniach 12 - 16 marca 2021 r. na zlecenie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów próbka benzyny oznaczona nr (...) została poddana badaniom w Laboratorium Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w B., w toku których ustalono, że:

- zawartość tlenu, która maksymalnie powinna wynosić 2,7 %, wynosiła 3,16 %,

- zawartość etanolu, która maksymalnie powinna wynosić 5,0 % wynosiła 7,45 %,

i badana próbka nie spełnia wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 09.10.2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych.

Dowód: protokół przyjęcia próbki przez Laboratorium Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w

B. k. 8 akt administracyjnych,

protokół z badań nr (...) z dnia 16 marca 2021 r. k. 11-12 akt administracyjnych.

W toku kontroli w dniu 24 marca 2021 r. A. K.:

- oświadczył, że paliwo sprzedawane na stacji (...) w S. kupowane jest wyłącznie w firmie (...), Oddział w Polsce i przywożone jest transportem tej firmy,

- przedstawił fakturę VAT nr (...) z dnia 03 marca 2021 r. od (...) Spółka (...) Oddział w Polsce, dowód wydania nr (...) z dnia 02 marca 2021 r. wydany przez (...) S.A., świadectwo jakości dla dowodu wydania nr (...), dokument źródłowy: Orzeczenie Laboratoryjne nr (...)z dni 02 marca 2021 r. wystawione w Laboratorium (...) w N.

- złożył wniosek o zbadania próbki kontrolnej.

Dowód: protokół kontroli znak: (...) z dnia 01 kwietnia 2021 r. k. 9-10 akt administracyjnych,

wniosek o zbadanie próbki kontrolnej k. 12 akt administracyjnych

W dniach 29 - 30 marca 2021 r. próbka kontrolna benzyny oznaczona nr (...) została poddana badaniom w(...)sp. z o.o. Laboratorium (...), w toku których ustalono, że:

- zawartość tlenu, która maksymalnie powinna wynosić 2,7 %, wynosiła 3,20 %,

- zawartość etanolu, która maksymalnie powinna wynosić 5,0 % wynosiła 7,6 %.

Dowód: zlecenie badania próbki k. 14 akt administracyjnych,

protokół z badań nr (...) z dnia 16 marca 2021 r. k. 11-12 akt administracyjnych.

Zgodnie z fakturą VAT nr (...) z dnia 03 marca 2021 r. wystawioną na rzecz Zakładu Produkcyjno – Handlowo – Usługowego (...) przez (...) S.A. Spółka (...) Oddział w Polsce w dniu 02 marca 2021 r. na stację benzynową w S. została dostarczona m.in. benzyna bezołowiowa 95 (...) w ilości 6.692 M15.

W dowodzie wydania nr (...) z dnia 02 marca 2021 r. wystawionym przez (...) S.A. z siedzibą w P. wskazano, że w dniu 02 marca 2021 r. dostarczona została benzyna bezołowiowa 95 z technologią (...) o:

- objętości w temperaturze 15^o - (...), w tym benzyna bazowa (...) i przedmieszka bioetanolowa 402 dm³,

- wadze 4932 kg, w tym benzyna bazowa 4607 kg i przedmieszka bioetanolowa 315 kg.

Świadectwo jakości dla tej benzyny zostało wydane na podstawie dokumentu źródłowego: Orzeczenia Laboratoryjnego nr (...) z dnia 02 marca 2021 r. wystawionego w Laboratorium (...) w N.. Ze świadectwa tego wynika, że zawartość tlenu w benzynie wynosiła 2,24 %, a etanolu 4,83 %, a przy badaniu zadozowano komponent bioetanolowi 80/20 do benzyny bazowej w ilości maksimum 6,25 % (V/V).

Dowód: faktura VAT nr (...) z dnia 03 marca 2021 r. od (...) Spółka (...), Oddział w

Polsce k. 43 akt administracyjnych,

dowód wydania nr (...) z dnia 02 marca 2021 r. wydany przez (...) S.A. k. 44 akt administracyjnych,

świadectwo jakości dla dowodu wydania nr (...), dokument źródłowy: Orzeczenie

Laboratoryjne nr (...) z dnia 02 marca 2021 r. wystawione w Laboratorium (...)

(...)wN. k. 45 akt administracyjnych.

Pismem z dnia 22 marca 2022 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki powiadomił A. K. o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z nieprzestrzeganiem obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi z uwagi na naruszenie warunku zawartego w pkt 2.2.1. przez dokonywanie obrotu benzyną bezołowiową 95, której parametry jakościowe były niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami prawa.

W odpowiedzi na zawiadomienie A. K. pismem z dnia 28 marca 2022 r. poinformował m.in., że:

- etanol był dozowany do benzyny 95 na linii wydawczej (nalewaku) podczas załadunku na cysternę. Zawartość etanolu podana na świadectwie jakości nie jest wartością rzeczywistą dla partii benzyny załadowanej do cysterny, a jedynie wartością uzyskaną z badania próbki symulacyjnej przygotowanej z przedmieszki etanolowej i benzyny bazowej w laboratorium,

- istnieją przesłanki wskazujące, że podczas załadunku benzyny doszło do przedawkowania etanolu,

- wysokość przychodów z tytułu działalności związanej ze sprzedażą paliwa za rok 2021 r. wynosiła (...) zł, a z tytułu całej działalności gospodarczej (...) zł.

Dowód: zawiadomienie o wszczęciu postępowania k. 38-39 akt administracyjnych,

pismo A. K. z dnia 28 marca 2022 r. k. 41-42 akt administracyjnych.

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dokumenty załączone do akt postępowania administracyjnego. Przeprowadzenie dowodu z tych akt po myśl art. 242¹ k.p.c. nie wymagało wydania odrębnego postanowienia. Dokumenty nie były kwestionowane przez żadną ze stron, a jedynie przedstawiono ich odmienną ocenę faktyczną i prawną.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Celem przedstawienia motywów wydanego rozstrzygnięcia w pierwszej kolejności analizie poddano zarzut przedstawiony w pkt 1.1) i 1.2) odwołania tj. naruszenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne, jako najdalej idący. Ustalenie bowiem, że odwołujący nie naruszył warunków koncesji, niweczyłoby podstawę wydanej decyzji.

Przed odniesieniem się do stanu faktycznego sprawy wyjaśnić jednak należy, że interpretacja przywołanego przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne była przedmiotem licznych wypowiedzi i analiz Sądu Najwyższego odnoszących się do oceny, czy koncesja jest autonomicznym źródłem obowiązków, czy też jest jedynie odwołaniem do obowiązków wynikających z innych aktów prawnych. W tym zakresie ukształtowały się dwie linie orzecznicze. Pierwsza zakładała, że penalizowane jest jedynie naruszenie obowiązków wprost wynikających z koncesji, a jako takiego nie można traktować obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązującego prawa (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 06 października 2011 r. sygn. akt III SK 18/11, z dnia 19 listopada 2014 r. sygn. akt III SK 82/13, z dnia 28 stycznia 2015 r. sygn. akt III SK 29/14, z dnia 18 sierpnia 2015 r. sygn. akt III SK 2/15, z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt III SK 28/15, z dnia 22 czerwca 2016 r. sygn. akt III 35/15, z dnia 27 lutego 2019 r. sygn. akt I NSK 13/18). Drugi pogląd zakładał, że obowiązek wynikający z koncesji stanowi obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, która to konkretyzuje określony w ustawie obowiązek prawny wobec indywidualnego koncesjonariusza (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2018 r. sygn. akt III SK 14/17, z dnia 15 lutego 2019 r. sygn. akt I NSK 14/18). W wyniku istniejących w orzecznictwie rozbieżności Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 09 lipca 2019 r. sygn. akt I NSZP 1/19 (opubl. system Legalis nr 1967690) podjął uchwałę wskazującą, że nałożenie na koncesjonariusza kary pieniężnej za nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji jest dopuszczalne także wtedy, gdy obowiązek ten można zrekonstruować z przepisów powszechnie obowiązującego prawa dotyczącego działalności koncesjonowanej. Pogląd ten został poparty także w późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 8 maja 2020 r. sygn. akt I NSK 108/18, opubl. Lex nr 2354953) i przychyła się do niego również Sąd Okręgowy w składzie niniejszym.

Materiał dowodowy sprawy wskazuje, że decyzją z dnia 16 stycznia 2004 r. A. K. została udzielona koncesja na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 20 stycznia 2004 r. do 20 stycznia 2014 r., a następnie decyzją z dnia 17 września 2012 r. termin ważności koncesji został wydłużony do dnia 31 grudnia 2030 r. Decyzja o nadaniu koncesji zmieniana była następnie decyzjami z dnia 20 sierpnia 2018 r. i 13 maja 2022 r. Z uwagi na przedmiot odwołania ostateczna zmiana nie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia, jako że wydanie decyzji przez Prezesa Urzędu petryfikowało stan faktyczny i prawny, według których należy rozpoznać sprawę. Natomiast zgodnie z obowiązującym odwołującego warunkami koncesji, koncesjonariuszowi nie wolno było czynić przedmiotem obrotu paliw ciekłych, których parametry jakościowe są niezgodne z parametrami określonymi obowiązującymi przepisami i wynikającymi z zawartych umów (pkt 2.2.1. koncesji vide k. 28 akt administracyjnych). Z przywołanego zapisu Prezes Urzędu wyprowadził podstawę nałożenia kary pieniężnej na odwołującego.

W myśl art. 3 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw z dnia 25 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1200) 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. Z kolei jak zakłada art. 7 ust.1 pkt 1 tej ustawy zabrania się transportowania, magazynowania, wprowadzania do obrotu oraz gromadzenia w

stacjach zakładowych: paliw ciekłych niespełniających wymagań jakościowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 2 pkt 1 (...). Na podstawie tegoż przepisu wydane zostało rozporządzenie Ministra Gospodarki z 09 października 2015 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1680 ze zm.). Jak wynika z zaskarżonej decyzji Prezes Urzędu ustalił, że A. K. oferował do sprzedaży w prowadzonej przez siebie stacji paliw ciekłych benzynę bezołowiową 95, która nie spełnia wymagań jakościowych określonych w tym rozporządzeniu ze względu na zawyżoną ilość tlenu i zawyżoną zawartość etanolu.

Wobec tego na wstępie wyjaśnić należy, że przywołane rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych określa wymagania jakościowe dla paliw ciekłych oznaczonych kodami 2710 12 49 (Pb 98) oraz CN 2710 12 45 (PB 95), wyróżniając benzyny silnikowe z maksymalną zawartością tlenu do 3,7% (m/m) i benzyny silnikowe z maksymalną zawartością tlenu do 2,7% (m/m). W odniesieniu do każdego z tych rodzajów paliwa ciekłego określono odmienne normy dotyczące m.in. maksimum zawartości etanolu w paliwie. W pierwszym przypadku normy te zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia wynoszą maksimum 10 % zawartości etanolu, a w drugim 5 % etanolu. Podziałowi temu odpowiada przyjęty w wykonaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych z dnia 22 października 2014 r. (Dz.Urz.U.E.L Nr 307, str. 1) (dalej Dyrektywa DAFI) rodzaj informacji dotyczących kompatybilności pojazdu z właściwym materiałem pędym. W oparciu o art. 7 ust. 4 dyrektywy DAFI Europejski Komitet Normalizacyjny w odniesieniu do paliw typu benzyna opracował trzy rodzaje paliw do silników o zapłonie iskrowym tj. dwa rodzaje benzyny bezołowiowej silnikowej E5 i E10, oraz jeden rodzaj paliwa etanolowego E85. W przypadku benzyny bezołowiowej cyfry 5 i 10 oznaczają, że benzyna może zawierać odpowiednio albo 5 % objętości etanolu, albo maksymalnie 10 % objętości etanolu. Obecnie w Polsce zarówno benzyna bezołowiowa 95 i 98 są benzyną E5 (zob. M. Pałuchowska, Z. Błaszczewicz, Nowe znaki graficzne na urządzeniach dystrybucyjnych paliw silnikowych i pojazdach, w: Nafta – Gaz 2019, nr 10 s. 649-660). Wdrożenie postanowień dyrektywy DAFI w polskim porządku prawnym stanowi ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. 2018 poz. 317).

Powyższe wyjaśnienie było konieczne z uwagi na przedstawione w odwołaniu od decyzji uzasadnienie zarzutów A. K.. W treści odwołania zarzucono m.in. naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne polegające na wskazaniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki podstawy prawnej naruszenia, które nie miało miejsca w przedmiotowej sprawie. Zdaniem odwołującego nie oferował on do sprzedaży benzyny bezołowiowej, która nie spełnia wymagań jakościowych dla paliw ciekłych, w efekcie czego nie doszło do naruszenia warunków koncesji we wskazanym przez organ zakresie. Odwołujący wskazał, że dopuścił się jedynie aktu niestaranności poprzez nieprawidłowe oznakowanie dystrybutora w zakresie informacji dotyczącej zawartości etanolu w benzynie. W odwołaniu powołano się przy tym na art. 9b ust. 2 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw z dnia 25 sierpnia 2006 r. (Dz.U. Nr 169, poz. 1200) - w brzmieniu obowiązującym w dniu przeprowadzenia kontroli - z którego wynikało, że dystrybutory używane na stacjach paliwowych do benzyn silnikowych zawierających od 5,0% do 10,0% objętościowo bioetanolu (...) należy oznakować w sposób umożliwiający identyfikację rodzaju paliwa ciekłego i maksymalnych udziałów objętościowych tego biokomponentu zawartego w paliwie, wyrażonych w procentach oraz umieszczając na nich informacje dotyczące konieczności upewnienia się przez konsumenta, czy paliwa te mogą być stosowane w używanym przez niego silniku. Szczegółowy sposób oznakowania regulowany był rozporządzeniem Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowego sposobu oznakowania dystrybutorów używanych na stacjach paliwowych i stacjach zakładowych do benzyn silnikowych z dnia 24 sierpnia 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1407). Podniesione przez odwołującego okoliczności mają o tyle istotne znaczenie, że w przypadku gdy przedsiębiorca zaniechał oznaczenia dystrybutora na stacji paliwowej w sposób określony w art. 9b ust. 2 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, podlegał karze pieniężnej na podstawie art. 35a pkt 6 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym do dnia 01 stycznia 2022 r.), a w myśl art. 35c kara taka wynosiła 5.000,00 zł. Naruszenie obowiązku oznaczenia dystrybutora, nie było natomiast równoznaczne z naruszeniem warunków określonych w pkt 2.2.1. koncesji.

Wobec tego w niniejszej sprawie koniecznym było rozstrzygnięcie, czy odwołujący oferował do sprzedaży benzynę bezołowiową 95, która nie spełniała wymagań jakościowych określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki w

sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych, czy też jedynie dopuścił się naruszenia obowiązku prawidłowego oznaczenia dystrybutora paliwa.

Sąd we wskazanym zakresie opierał się na dokumentach załączonych do akt postępowania administracyjnego. Jak wynika z protokołu kontroli przeprowadzonego w dniu 08 marca 2021 r. do badań jakościowych pobrano próbkę kontrolną benzyny bezołowiowej 95. W protokole nie przedstawiono informacji odnoszącej się do oznaczenia dystrybutora. Wskazano natomiast, że inspektorzy w czasie kontroli na podstawie art. 16 ust. 5 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw zażądali przedstawienia dokumentów świadczących o pochodzeniu i jakości paliwa (vide k 3-3v akt administracyjnych). W toku postępowania kontrolnego odwołujący przedstawił fakturę VAT nr (...) z dnia 03 marca 2021 r. od (...) Spółka (...), Oddział w Polsce, dowód wydania nr (...) z dnia 02 marca 2021 r. wydany przez (...) S.A. oraz świadectwo jakości dla dowodu wydania nr (...) z dnia 02 marca 2021 r. wystawione w laboratorium (...) w N. (vide protokół kontroli z dnia 24 marca 2021 r. k. 9v akt administracyjnych). Dokumenty te zostały załączone do akt postępowania administracyjnego. Z faktury VAT wynika, że odwołujący dokonał m.in. zakupu benzyny bezołowiowej 95 (...) (k. 46 akt administracyjnych). Dokument wydania wskazuje z kolei, że na produkt ten składała się benzyna bazowa 95 i przedmieszka bioetanolowa (k. 46v akt administracyjnych). Natomiast świadectwo jakości benzyny bezołowiowej 95 wskazuje na zawartość tlenu 2,24 % i etanolu 4,83 %. W uwagach do tego świadectwa wskazano, że do badanej benzyny zadozowany został komponent bioetanolu. Z kolei jak wynika z wyjaśnień A. K. zawartych w piśmie z dnia 28 marca 2022 r. etanol był dozowany do benzyny 95 na linii wydawczej podczas załadunku do cysterny i zawartość etanolu podana na świadectwie jakości nie jest wartością rzeczywistą dla partii benzyny załadowanej do cysterny, a jedynie wartością uzyskaną z badania próbki symulacyjnej przygotowanej z przedmieszki etanolowej i benzyny bazowej w laboratorium. Prawdopodobnie doszło więc do przedawkowania etanolu w trakcie załadunku benzyny (vide pismo odwołującego k. 41 akt administracyjnych). Abstrahując od faktycznej przyczyny większej ilości zawartości etanolu w próbce benzyny poddanej kontroli, w stosunku do tej określonej w świadectwie jakości wydanym w chwili jej dostarczenia odwołującemu, okoliczności sprawy wskazują, że założeniem w/w był zakup benzyny o zawartości tlenu do 2,7 % i etanolu 5 %. Dokumenty jakimi dysponował na chwilę wydania mu tej benzyny wskazują bowiem, że przedmiotem obrotu miało być paliwo ciekłe spełniające wymagania jakościowe z § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie wymagań jakościowych dla paliw ciekłych. Paliwo to zgodnie z przedstawionymi wynikami badań laboratoryjnych miało mieć zawartość 2,24 % tlenu i 4,83 % etanolu (vide świadectwo jakości k. 47 akt administracyjnych). Oznacza to, że przedmiotem sprzedaży na rzecz odwołującego była benzyna o zawartości do 2,7% tlenu i 5 % etanolu. A. K. nie przedstawił żadnego dowodu wskazującego, aby strony umowy w sposób odmienny określiły jej essentialia negotii. Wbrew założeniu odwołującego na to, co było przedmiotem sprzedaży, wskazuje także właśnie zaniechanie specjalnego oznaczenia dystrybutora, jako że w odniesieniu do benzyn silnikowych zawierających do 5,0 % objętościowo bioetanolu przepisy wspomnianego już wyżej rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu oznakowania dystrybutorów używanych na stacjach paliwowych i stacjach zakładowych do benzyn silnikowych takiego szczególnego oznaczenia nie wymagały (obowiązek taki zachodził jedynie w odniesieniu do benzyn silnikowych E10). Skoro zatem odwołujący zgodnie z przedstawionymi mu świadectwami jakości zakupił benzynę do 5 % zawartości etanolu, to w konsekwencji nie dokonał żadnego oznaczenia dystrybutora, co odpowiadało prawu. Wniosek taki należy wyprowadzić z domniemania faktycznego wynikającego z przywołanego świadectwa jakości. Jeżeli zdaniem A. K. okoliczności faktyczne wyglądały inaczej, należało w tym zakresie podjąć stosowną inicjatywę dowodową stosownie do norm art. 6 k.c. i art. 232 k.p.c. Jakichkolwiek wniosków dowodowych w tym zakresie zabrakło. Natomiast o zaniechaniu właściwego oznaczenia, na jakie powołano się w odwołaniu, można by mówić tylko wówczas, gdyby w chwili zakupu i dostawy odwołujący miał świadomość, że dokonuje zakupu paliwa o podwyższonej zawartości procentowej tlenu i etanolu. Dokumenty zgromadzone w toku postępowania administracyjnego na takie okoliczności nie wskazują. Sąd ostatecznie uznał zatem, że zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne z uzasadnieniem przedstawionym w pkt 2 odwołania stanowi jedynie przyjętą przez odwołującego formę obrony.

Materiał dowodowy sprawy dodatkowo wskazuje, że konsekwencją braku oznaczenia na dystrybutorze (co wymagane było tylko w odniesieniu benzyny E10), było przyjęcie w toku badań laboratoryjnych wymagań stawianych benzynie bezołowiowej o zawartości do 2,7 % zawartości tlenu. Tylko bowiem w odniesieniu do takiej benzyny dopuszczalna

jest zawartość etanolu kształtująca się na poziomie do 5 %. Ostatecznie same wyniki tych badań nie były w sprawie kwestionowane, ani podważane. Tym samym jedynie marginalnie Sąd wskazuje, że przychyliła się do wywodów przedstawionym w odpowiedzi na odwołanie złożonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dotyczących domniemania prawdziwości i zgodności z prawdą, tego co zostało stwierdzone w dokumentach urzędowych, oraz wynikającymi z tego ciężarami obalenia (art. 252 k.p.c.). Wobec braku inicjatywy przeciwdowodowej przedsiębiorcy słusznie w decyzji uznano, że w marcu 2021 r. doszło do przekroczenia norm w zakresie jakości paliwa na stacji benzynowej przedsiębiorcy.

Kolejny zarzut odwołania odnosiła się do naruszenia art. 56 ust. 3 i 6 Prawa energetycznego poprzez błędne zastosowanie przesłanek wymiaru kary i w konsekwencji wymierzenie przedsiębiorcy zbyt wysokiej kary pieniężnej, podczas gdy stopień zawinienia oraz stopień szkodliwości czynu przedsiębiorcy były znikome, a przedsiębiorca wcześniej nie naruszył warunków koncesji.

Pierwszy z przywołanych przepisów stanowi, że kara za naruszenie obowiązków wynikających z koncesji nie może być niższa niż 2000 zł i nie może być wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Drugi reguluje, że ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes URE uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe.

Ponadto z uzasadnienia odwołania wynika, że A. K. podniósł bezpodstawne pominięcie wystąpienia przesłanek określonych w art. 56 ust. 6a ustawy tj. przesłanek uprawniających do odstąpienia od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

W uzasadnieniu tych zarzutów odwołujący wskazał, że niezasadne jest:

- przyjęcie, że sam cel regulacji w zakresie działalności koncesjonowanej uzasadnia znaczny stopień szkodliwości czynu, a szkodliwość ta powinna być stopniowalna i oceniana indywidualnie,
- niezasadne uznanie dużego stopnia winy wobec przedstawienia dowodu w postaci zakupu paliwa wraz z dokumentami dostawy/certyfikatami, potwierdzającymi dokonanie transakcji przy zachowaniu należytej staranności,
- pominięcie możliwości finansowych przedsiębiorcy, co skutkowało zachwianiem zasady proporcjonalności kary.

Przechodząc do umówienia tych zarzutów na wstępie należy wskazać, że utrwalony zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, jest pogląd, że odpowiedzialność na podstawie przepisów ustawy Prawo energetyczne ma charakter obiektywny, wynikający z samego faktu naruszenia określonych norm prawnych. Oznacza to, że przedsiębiorca nie może powoływać się na brak winy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2008 r., sygn. akt III SK 10/08, opubl. system Legalis nr 1885077). Okoliczność ta jest irrelevantna dla samego faktu wymierzenia kary, jak i odstąpienia od karania. Gdyby zamiarem ustawodawcy było uzależnienie samego wymierzenia kary lub zastosowania odstąpienia od jej wymierzenia od zawinienia, a tym samym subiektywizacja odpowiedzialności za naruszenia przepisów, wskazałby tę przesłankę treści art. 56 ust. 3 i 6a ustawy, czego jednak nie uczynił (zob. postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt III SK 22/16, opubl. system Legalis nr 2586425). Tym samym odpowiedzialność przedsiębiorcy istnieje w oderwaniu od winy i do jej ustalenia nie jest konieczne wykazanie zawinionego zachowania, lecz wystarcza stwierdzenie faktu zaistnienia określonego naruszenia prawa. Niemniej jednak pomimo tego, że do stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę ciężających na nim obowiązków wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób niezgodny z wiążącym go nakazem albo zakazem, to gdy dochodzi do nałożenia kary pieniężnej, konieczne jest uwzględnienie różnego rodzaju elementów o charakterze subiektywnym, składających się na podmiotową stronę odpowiedzialności zagrożonej dolegliwymi karami pieniężnymi. O ile zatem 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 to dla 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 obowiązującym normom (tak wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SK 36/14, opubl. Legalis nr 1187402). Ukształtowany jest przy tym pogląd, że oceniając, czy zachowanie sprawcy można zakwalifikować jako działanie o wysokiej lub niskiej społecznej szkodliwości, odwołać należy się do stopnia weryfikacji tego stopnia wypracowanego na gruncie prawa karnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r. sygn. akt III SK 47/13, opubl. system Legalis nr 1086887). Zgodnie z art. 115 § 2 k.k. przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu bierze się pod uwagę: rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych obowiązków, postać zamiaru, motywację sprawcy oraz rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Podstawowe znaczenie mają przy tym rodzaj i charakter naruszonego dobra chronionego prawem (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV KK 382/10, opubl. Lex nr 846390).

Wobec tego w rozpoznanej sprawie w pierwszej kolejności Sąd obowiązany był odpowiedzieć na pytanie, jakie dobra chronione prawem zostały naruszone i jaka jest szkodliwość tego naruszenia dla tych dóbr. Z art. 3 ust. 1 ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw wynika, że dobrami tymi są środowisko, zdrowie ludzkie oraz interes ekonomiczny użytkowników pojazdów.

Dla oceny zasadności karania powoda zasadnicze znaczenie miały wyniki protokołu badań pobranych próbek z dnia 16 marca 2021 r. (vide k. 11 akt administracyjnych), zgodnie z którymi zawartość tlenu w kontrolowanym paliwie wyniosła 3,16 %, a etanolu 7,45 %. Zostało to potwierdzone kolejnymi badaniami przeprowadzonymi w dniu 26 marca 2021 r., które wykazały nawet wyższe przekroczenie dopuszczalnych stężeń tj. kolejno 3,2 % i 7,6 %. Oznacza to, że stężenie tlenu (przy uwzględnieniu bardziej korzystnych dla odwołującego wyników) zostało przekroczone o około 17 % (3,16 % zamiast 2,7 %), a etanolu o 49 % (7,45% zamiast 5 %). Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem Prezesa Urzędu, że wysokość procentowa tych naruszeń wskazuje na podwyższony stopień społecznej szkodliwości czynu, a już na pewno nie można stwierdzić, że odstępstwo od przewidzianej prawem normy świadczy o niskiej społecznej szkodliwości czynu. Jak to wskazał Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 27 marca 2018 r. sygn. akt VII AGa 761/18 (opubl. system Legalis nr 1808337) po to są ustanowione pewne normy, które muszą spełniać poszczególne rodzaje paliw, aby chronić klientów i ich pojazdy, a ostatecznie bezpieczeństwo komunikacji i środowisko. Dlatego też koncesjonowanie wprowadza się w przypadku działalności, które mają szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli lub inny ważny interes publiczny. Przyznanie takiej koncesji stanowi swoistą gwarancję dla odbiorców paliw, że działalność koncesjonowana prowadzona jest zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Przekład się to także na surowszą ocenę staranności wymaganej od takiego przedsiębiorcy. Przedsiębiorca jako podmiot koncesjonowany uważany jest przez konsumentów za pewne źródło gwarantujące, że sprzedawane przez niego paliwo spełnia wszystkie dopuszczalne normy.

Sąd pragnie także zauważyć, że przy interpretacji przesłanki niskości społecznej szkodliwości czynu, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dysponuje pewnym luzem decyzyjnym, i nawet w razie ziszczenia się tej przesłanki uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary. Prezes Urzędu, mając na względzie cele prawa energetycznego, realia rynkowe i sytuację konsumentów, może podjąć decyzję o nieskorzystaniu z kompetencji określonej w art. 56 ust. 6a ustawy, nawet przy niskiej społecznej szkodliwości czynu. Jako że są to kryteria słusznościowe, których stosowanie jest wpisane w istotę uznania administracyjnego, sąd nie powinien co do zasady zastępować Prezesa Urzędu w ocenie, czy w konkretnym przypadku wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy raczej odstąpienia od jej nałożenia (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie - VII Wydział Gospodarczy z dnia 9 grudnia 2021 r. sygn. akt VII AGa 1040/20, opubl. system Legalis nr 2713763). Oczywiście pozostawienie oceny spełnienia przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej organowi regulacyjnemu, nie oznacza, że ocena zasadności i legalności skorzystania z tej instytucji wyłączona jest spod kompetencji sądu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r. sygn. akt III SK 47/13, z dnia 06 lutego 2018 r. sygn. akt III SK 7/17). Należy jednak mieć tu na uwadze, że celem ustawodawcy umieszczającego decyzję w sferze uznania administracyjnego jest poszerzenie władzy organu, a konsekwencji kontrola sądowa w tym

wypadku nie może sięgać głęboko, gdyż w innym razie instytucja uznania administracyjnego stałaby się iluzoryczna. Jak szeroko uzasadnił to Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. akt I NSK 95/18 (wyrok z dnia z dnia 27 listopada 2019 r., opubl. system Legalis 2294222), należy pamiętać że to Prezes Urzędu kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne. Dlatego przepis art. 56 ust. 6a ustawy należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasad równowagi i podziału władzy. Dlatego też interwencja sądu w treść decyzji organu regulacyjnego powinna następować dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności tj. opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji itp. Dla takiej ingerencji konieczne jest zatem nie tylko wykazanie, że zachodzą przesłanki spełnione w omawianym przepisie, ale również że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Szerzej ujmując oznacza to, że Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu, co prawda jest władny zmienić tę decyzję, jakkolwiek ku temu konieczne jest wykazanie, że podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, stopień społecznej szkodliwości czynu jest znikomy, a nadto że pozwany organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Należy przy tym pamiętać, że omawiana instytucja stanowi wyjątek, który powinien być stosowany jedynie wówczas, gdy nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej na jakimkolwiek poziomie z podstawowymi funkcjami kary, o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia. Warto w tym miejscu odnotować również, że odstąpienie od wymierzenia kary nie może być mylone i nie może stanowić podstawy do miarkowania kary pieniężnej, a jedynie uprawnia Prezesa urzędu do nie nakładania jej w ogóle. Inaczej ujmując na podstawie tego przepisu nie można obniżyć kary pieniężnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 15 października 2014 r. III SK 47/13, opubl. LEX nr 1540636).

Podsumowując tę część rozważań, zdaniem Sądu przede wszystkim wgląd na dobro chronione prawem, do którego naruszenia doszło na skutek zaoferowania do sprzedaży paliwa niespełniającego norm jakościowych przy wysokim stopniu przekroczeniu tych norm, świadczy o tym, że zachowaniu odwołującego nie można przypisać znikomej społecznej szkodliwości. Przeciwno przemawia także waga naruszonych obowiązków wynikających z koncesji. Jeszcze raz podkreślić trzeba, że wobec osób prowadzących działalność koncesjonowaną stawiać należy wyższe wymagania, jako że charakter tej działalności powinien dawać pewność, że ta prowadzona jest zgodnie z obowiązującymi przepisami. Nie ma przy tym racji odwołujący stwierdzając, że stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wskazuje, że cele regulacji ustawowej mogą prowadzić do wniosku, że każdorazowe ich naruszenie świadczy o znacznej społecznej szkodliwości. Jak najbardziej konieczne jest tu stopniowanie, co uwzględnił w swej decyzji Prezes Urzędu, przede wszystkim ważąc obowiązki podmiotu działającego na podstawie koncesji, do zakresu naruszenia dopuszczalnych norm jakościowych paliwa. Dodatkowo za znikomym stopniem społecznej szkodliwości nie przemawia także rodzaj naruszonych reguł ostrożności, o czym poniżej. Wskazane okoliczności dają podstawę dla stwierdzenia, że działania i zaniechania A. K. były społecznie szkodliwe w stopniu większym od znikomego, a tylko znikoma szkodliwość daje podstawę do zastosowania instytucji odstąpienia.

Sąd rozważył, czy podjęte działania o charakterze ostrożnościowo – prewencyjnym związane z uzyskaniem dokumentów potwierdzających jakość paliwa, mogą mieć wpływ na wymierzenie kary. Z konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa energetycznego jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym wynika, iż na przedsiębiorstwo energetyczne nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków wynikających z prawa nie stanowi rezultatu jego zachowania (polegającego na działaniu bądź zaniechaniu), lecz jest skutkiem niezależnych od niego, a więc pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, uniemożliwiających nie tyle przypisanie takiemu przedsiębiorstwu winy (umyślnej lub nieumyślnej), co nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo - skutkowego pomiędzy zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną, określonej w art. 56 ust. 1 PrEnerg (zob. wyrok SN z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, Legalis nr 414134, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie - VII Wydział Gospodarczy z dnia 27 marca 2018 r. VII AGa 761/18 nr 1808337). W świetle odpowiedzialności na gruncie art. 56 ustawy nie można jednak a limine wyciągnąć wniosku, że przedsiębiorca nie ponosi odpowiedzialności za odchylenia jakościowe od normy sprzedawanego paliwa jeżeli dokonując zakupu tego paliwa otrzymał świadectwo jakości producenta. Na przedsiębiorcy jako profesjonalście ciąży obowiązek stworzenia takiej organizacji obrotu, aby wykluczyć możliwość

wprowadzenia do sprzedaży paliwa o jakości nieodpowiadającej normom technicznym. Pogląd ten aktualizuje się w szczególności w stanie faktycznym sprawy niniejszej, kiedy to odwołujący miał świadomość, że sprzedawane mu paliwo było badane laboratoryjnie jedynie na podstawie próbki symulacyjnej z przygotowanej przedmieszki etanolowej i benzyny bazowej. Natomiast etanol faktycznie dozowany był do benzyny na linii wydawczej podczas załadunku na cysternę, kiedy to może dojść do przedawkowania tego komponentu. O ile zatem odwołujący miał certyfikat jakości paliwa, to nie odnosił się on do faktycznie dostarczonej mu benzyny z przedmieszką etanolową. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, że samo wykazanie przez przedsiębiorcę, iż uczestniczy w hermetycznym łańcuch dostaw bądź też zakupuje paliwo od „renomowanego dostawcy”, który potwierdza jego jakość certyfikatem, nie jest wystarczającą przesłanką przesądzającą o zwolnieniu takiego przedsiębiorcy od odpowiedzialności za naruszenie. Konieczne jest bowiem wzięcie pod uwagę wszystkich okoliczności danej sprawy, w wyniku których doszło do naruszenia (por. wyroki Sądu Najwyższego tego: z 27 października 2015 r., III SK 10/15, z 30 września 2011 r., III SK 10/11, z 5 lutego 2015 r., III SK 36/14). Okoliczność potwierdzenia jakości wprowadzonego do obrotu paliwa jedynie poprzez przedłożenie certyfikatu nie może zostać uznana za wystarczającą do zwolnienia przedsiębiorcy od odpowiedzialności. Do pogorszenia jakości paliwa mogło bowiem dojść także na późniejszym etapie. Odwołujący nie wykazał natomiast, jakie wprowadził procedury na innych etapach łańcucha dostaw (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie - VII Wydział Gospodarczy z dnia 2 sierpnia 2018 r. sygn. akt VII AGa 2210/18, opubl. system Legalis nr 2586403). Skoro zatem odwołujący dokonywał zakupu paliwa, którego parametry jakościowe były badane jedynie na podstawie próbki symulacyjnej, i mógł przypuszczać, że do zmiany jej parametrów może dojść na etapie załadunku do cysterny, powinien podjąć wszelkie niezbędne działania dające pewność, co do składu sprzedawanej benzyny. Przedsiębiorca jako profesjonalista miał obowiązek przestrzegania warunków koncesji, na które się zgodził i o co wnioskował składając wniosek o udzielenie koncesji dla prowadzenia zaplanowanej przez siebie działalności gospodarczej, natomiast profesjonalizm przedsiębiorcy powinien przejawiać się w dwóch podstawowych cechach jego zachowania tj. postępowaniu zgodnym z regułami fachowej wiedzy oraz sumienności. W myśl art. 355 k.c. od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przy uwzględnieniu ich zawodowego charakteru wymaga się staranności szczególnego rodzaju, co przemawia za tym, że przedsiębiorca obowiązany jest do zwiększonej skrupulatności, rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania, jak również uzasadnione jest oczekiwanie od niego wiedzy na temat sposobu wykonywania koncesjonowanej działalności. W tym wypadku w istotę prowadzonej działalności gospodarczej wpisane jest dodatkowo posiadanie specjalistycznej wiedzy nie tylko obejmującej czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone standardy wymagań. Oznacza to, że zakup paliwa u renomowanego dostawcy nie może stanowić usprawiedliwienia dla przedsiębiorcy, który nie dochował należytej staranności. W sprawie nie zostało wykazane, by A. K. podjął jakiegokolwiek skonkretyzowane działania zmierzające ku temu, aby nie dopuścić do zmiany jakości wprowadzanych do obrotu paliw płynnych. Bez znaczenia pozostaje tu, czy – na co wskazuje treść pisma odwołującego z dnia 28 marca 2022 r. –przedawkowanie etanolu jest następem działań dostawcy benzyny. Zresztą zaakcentować należy, że okoliczność ta nie była w żaden sposób udowodniona. Ewentualne naruszenie obowiązków przez(...) S.E. Oddział w Polsce wynikających z umowy łączącej tę spółkę z odwołującym, może mieć wpływ jedynie na istnienie roszczenia odszkodowawczego opartego o przepis art. 471 k.c. Na gruncie rozpoznawanej sprawy okoliczność, szczególnie w świetle zaferowanego materiału dowodowego, nie miała znaczenia.

Przechodząc bezpośrednio do zarzutów dotyczących wysokości nałożonej kary związanych z ewentualnym naruszeniem art. 56 ust. 3 pkt 2 i ust. 6 ustawy Prawo energetyczne, to w ocenie Sądu nie znajdują one również swojego uzasadnienia w okolicznościach sprawy.

Przede wszystkim w art. 56 ust. 3 pkt 2 ustawy określone jedynie granice w jakim może być wymierzona kara tj. jeżeli kara pieniężna związana z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, to wysokość kary nie może być niższa niż 2000 zł i nie może być wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Wysokość tej kary ostatecznie określa się na podstawie przesłanek wyrażonych w ust. 6 tego przepisu tj. uwzględniając stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie podmiotu i jego możliwości finansowe. Wszystkie te przesłanki muszą być analizowane łącznie. Jak to już wskazano wyżej, stopień społecznej szkodliwości czynu nie był mały. Odnosząc się do

stopnia winy, to zdaniem Sądu materiał dowodowy sprawy pozwala jedynie na przypisanie A. K. winy nieumyślnej, której treścią było niedbalstwo. Naruszenia koncesji odwołujący mógłby uniknąć, gdyby zachował się zgodnie z wymogami ostrożności, jakie występowały w danej sytuacji (odwołanie do wcześniejszej części uzasadnienia). Jeszcze raz podkreślić należy, że uwzględniając zawodowy charakter działalności odwołującego i wynikający z niej podwyższony miernik staranności, można było od niego wymagać, aby podjął dodatkowe czynności służące wyeliminowaniu ryzyka wprowadzenia do sprzedaży paliwa o zaniżonych parametrach jakościowych. Okolicznością łagodzącą jest dotychczasowe zachowanie podmiotu, gdyż nie wykazano, aby w przeszłości dopuszczał się on naruszenia warunków koncesji. Jeżeli natomiast chodzi o możliwości finansowe, to w omawianej sprawie granicę wysokości kary stanowiło 15% przychodu wynikającego z działalności koncesjonowanej osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Przychód ten kształtował się na poziomie (...)zł, a to oznacza że kara nie mogła być niższa niż 2.000,00 zł i nie mogła przekroczyć (...)zł. Zestawienie tej wartości z karą nałożoną tj. 45.000,00 zł wskazuje, że jej wysokość została nałożona w dolnych granicach (stanowi (...) % przychodu). Sąd podkreśla przy tym, że na etapie postępowania sądowego ciężar wykazania okoliczności mających wpływ na wynik kary, które zdaniem odwołującego nie zostały uwzględnione lub zostały błędnie ocenione, spoczywa na przedsiębiorcy (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia -5 grudnia 2017 r sygn. akt VII ACa 1323/17, opubl. system Legalis). To zatem odwołujący powinien wykazać, dlaczego jego sytuacja finansowa w odniesieniu do danych uwzględnionych przez organ jest odmienna lub ulegała zmianie. Podanie samej informacji o wysokości przychodów i wartości zakupionych paliw (vide pismo z dnia 28 marca 2022 r. k. 42 akt administracyjnych) nie jest wystarczające, albowiem należy uwzględnić tu takie dodatkowe okoliczności jak ewentualne zakupy handlowe, inwestycje w działalność, czy posiadane aktywa. Takie dodatkowe okoliczności nie zostały w sprawie wykazane. W odwołaniu, jak i na rozprawie w dniu 17 listopada 2022 r., nie została w tym zakresie podjęta żadna inicjatywa dowodowa. W konsekwencji Sąd uznał, że w sprawie nie zachodzą podstawy obniżenia nałożonej kary pieniężnej przy uwzględnieniu przesłanki możliwości finansowych strony. Samo twierdzenie strony, że z wysokością kary się nie zgadza, nie było wystarczające.

Podsumowując zdaniem Sądu wymierzona przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kara uwzględnia tak okoliczności łagodzące jakimi była dotychczasowa postawa przedsiębiorcy i stopień winy, a także te obciążające wynikające ze stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz możliwości finansowe strony.

Oceniając zasadność nałożonej kary Sąd miał także na względzie, że administracyjne kary pieniężne nie mają wyłącznie charakteru sankcji karnych, gdyż ich funkcja nie ogranicza się do represji za naruszenie nakazów i zakazów, ale równie istotna jest jej funkcja prewencyjna i dyscyplinująca. Z jednej strony kara ma zatem być zauważalną dolegliwością dla ukaranego podmiotu, jako reakcja na naruszenie przepisów prawa, ale także wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość, i to zarówno dla podmiotu karanego, jak i dla całego środowiska (prewencja szczególna i ogólna). Kara ta ma za zadanie motywować adresatów norm prawnych do ich respektowania i służy zapobieganiu powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości. Wysokość nałożonej na odwołującego kary, w świetle materiału jakim dysponował Sąd, wskazuje że spełnione zostaną powyższe funkcje kary. Kara w ogólnym odczuciu jawi się jako odczuwalna, a tym samym powinna spełnić nie tylko swą rolę represyjną, ale i wychowawczą.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia przepisów postępowania administracyjnego Sąd Okręgowy stwierdził, że ewentualne naruszenie tych przepisów nie jest przedmiotem postępowania sądowego i nie stanowi samoistnej podstawy uchylenia decyzji w tym postępowaniu. Wniesienie do Sądu odwołania od decyzji administracyjnej wszczyna dopiero cywilne, pierwszoinstancyjne postępowanie sądowe, w którym Sąd dokonuje własnych ustaleń, rozważając całokształt materiału dowodowego. Celem działania sądu cywilnego nie jest jedynie ocena legalności decyzji administracyjnej, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Sąd w pełni przychyła się w odniesieniu do tych zarzutów do stanowiska strony przeciwnej przedstawionego w odpowiedzi na odwołanie (k. 49).

Jedynie na marginesie wskazać zatem można, że żadne ustalenia Prezesa Urzędu nie wskazują na to, aby ocena zgromadzonego materiału dowodowego nosiła cechy dowolności. Przedstawione dowody wskazywały na naruszenie warunków koncesji, a wyjaśnienia składane przez A. K. w toku postępowania administracyjnego nie podważyły ich wiarygodności, a nadto dały podstawy dla określenia wymiaru kary.

W pkt II wyroku orzeczono o kosztach procesu mając na uwadze jego wynik. Podstawę rozstrzygnięcia stanowił art. 98, 99 i 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

01.12.2022 r.

SSO Małgorzata Brzozowska

Sygn. akt XVII AmE 148/22

ZARZĄDZENIE

(...)

(...)

(...)

01.12.2022 r.

SSO Małgorzata Brzozowska