

*Sygn. akt VI ACa 915/14*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 28 kwietnia 2015 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:*

*Przewodniczący - Sędzia SA Irena Piotrowska (spr.)*

*Sędziowie: SA Beata Waś*

*SO (del) Marcin Łochowski*

*Protokolant: Izabela Nowak*

*po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2015 r. w Warszawie*

*na rozprawie sprawy z powództwa J. K. i M. K.*

*przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

*o wymierzenie kary pieniężnej*

*na skutek apelacji powodów*

*od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*

*z dnia 23 kwietnia 2014 r.*

*sygn. akt XVII AmE 6/13*

**I. oddała apelację;**

**II. zasądza solidarnie od J. K. i M. K. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Sygn. akt VI ACa 915/14

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 30.07.2012 r. pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes Urzędu) uznał, że powodowie J. K. i M. K. prowadzący działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod firmą (...) s.c. J. K., M. K.” w S. naruszyli warunek 2.2.1. koncesji na obrót paliwami ciekłymi, udzielonej decyzją z dnia 26.03.2010 r., poprzez użytkowanie ma stacji paliw w (...) w okresie od dnia 1 lipca 2010 r. co najmniej do 7 października 2011 r. (tj. do dnia kontroli) odmierzacza paliw płynnych do odmierzania paliw ciekłych bez ważnego świadectwa legalizacji (odmierzacz o nr fabrycznym (...)) oraz od dnia 1 lipca 2010 r. co najmniej do 7 października 2011 r. (tj. do dnia kontroli) odmierzacza paliw płynnych do odmierzania paliw ciekłych bez ważnego świadectwa legalizacji (odmierzacz o nr fabrycznym (...)), w związku z czym wymierzył solidarnie przedsiębiorcom karę pieniężną w wysokości 10.000 zł, co stanowi 0,114% przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego w roku 2011 r.

Od decyzji tej odwołanie złożyli powodowie – J. K. i M. K., domagając się jej uchylenia w całości oraz zasądzenia kosztów postępowania. Zaskarżonej decyzji zarzucili naruszenie prawa materialnego, tj.:

- art. 56 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, przez przyjęcie, że odwołujący się naruszyli warunki 2.2.1. Koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 26 marca 2010 r. poprzez używanie dwóch odmierzaczy paliw płynnych bez ważnego świadectwa legalizacji w okresie od 1 lipca 2010 r. do co najmniej 7 października 2011 r.;

- art. 56 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, poprzez bezpodstawne przyjęcie istnienia znacznej szkodliwości czynu oraz zawinionego zaniechania przy wykonywaniu działalności koncesjonowanej (brak ważnego świadectwa legalizacji odmierzaczy paliw), w sytuacji gdy naruszenia takich obowiązków koncesyjnych nie było.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powodów solidarnie na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Okręgowy w Warszawie –Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie i orzekł w przedmiocie kosztów procesu.

W motywach tego rozstrzygnięcia wskazano na następujące ustalenia faktyczne i ich ocenę prawną podając, że Prezes Urzędu decyzją z dnia 26.03.2010 r., Nr (...) udzielił J. K. i M. K. prowadzącym działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod firmą (...) s.c. J. K., M. K. w S., koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od 1.04.2010 r. do 1.04.2020 r. Zgodnie z warunkiem 2.2.1. udzielonej koncesji na obrót paliwami ciekłymi koncesjonariusze byli zobowiązani byli m.in. utrzymywania stanu technicznego (...) urządzeń zapewniających wysoką efektywność i najlepszą jakość wykonywanej działalności objętej koncesją, przy zachowaniu obowiązujących przepisów określających wymogi techniczne, w tym metrologiczne, jakościowe i ochrony środowiska oraz do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, w tym w szczególności w zakresie bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

W dniach od 7 października 2011 r. do 19 października 2011 r. Urząd Celny I w Ł. przeprowadził na prowadzonej przez powodów stacji paliw w G. czynności kontrolne w zakresie legalności pochodzenia wyrobów energetycznych i spełniania warunków do zastosowania obniżonej stawki podatku akcyzowego od sprzedaży olejów opałowych i olejów napędowych przeznaczonych na cele opałowe. W czasie kontroli stwierdzono, że sprzedaż oleju napędowego prowadzona jest z odmierzaczy, których świadectwa legalizacji wydane przez Naczelnika Obwodowego Urzędu Miar w Ł. dla dwóch odmierzaczy paliw płynnych o nr (...) oraz o nr (...) utraciły ważność 30 czerwca 2010 r. Powodowie osiągnęli w roku 2011 z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej przychody w wysokości 8.761.424,96 zł. Dochód po uwzględnieniu kosztów uzyskania przychodów wyniósł 230.045,21 zł.

W ocenie Sądu pierwszej instancji odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Wskazano, że Prezes Urzędu słusznie uznał, iż powodowie byli zobowiązani do spełnienia określonych przepisami prawa warunków wykonywania działalności gospodarczej, a w szczególności poza przepisami ustawy prawo energetyczne także warunków określonych w ustawie z dnia 11 maja 2001 r. - Prawo o miarach i wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych m. in. rozporządzenia Ministra Gospodarki z 7 stycznia 2008r (Dz.U. nr 7, poz.29) w sprawie prawnej kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych. Podano, że zgodnie z wymogami tych przepisów, prawnej kontroli metrologicznej obejmującej: zatwierdzenie typu i legalizację pierwotną oraz legalizację ponowną - podlegały także odmierzacze paliw ciekłych, stosowane przez powodów w ramach prowadzonej w oparciu o koncesję działalności gospodarczej. Stosownie do treści art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Zaznaczono, że koncesja na obrót paliwami ciekłymi z dnia 26 marca 2010 r. została wydana powodom przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 32 ust 1 pkt 4 oraz m.in. art. 37 pe. Ten ostatni przepis określa w ust. 1 pkt 5, że koncesja powinna określać szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców, w zakresie zapewnienia zdolności do dostarczania paliw lub energii w sposób ciągły i niezawodny, przy

zachowaniu wymagań jakościowych, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 9 ust. 1-4, 7 i 8. Uznano, że przedmiotowa koncesja spełnia powyższe wymagania. Zgodnie z treścią pkt 2.2.1. koncesjonariusze są zobowiązani do utrzymywania stanu technicznego oraz wyposażenia obiektów, instalacji i urządzeń zapewniających wysoką efektywność i najlepszą jakość wykonywanej działalności objętej koncesją, z uwzględnieniem racjonalnego poziomu kosztów, przy zachowaniu obowiązujących przepisów określających wymogi techniczne, w tym metrologiczne, jakościowe i ochrony środowiska oraz do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, w tym w szczególności w zakresie bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Podkreślono, że z treści przywołanego zapisu koncesji wynika, iż w prowadzonej działalności przedsiębiorcy winni m.in. spełniać wymagania w zakresie wyznaczonym przez jego treść, w tym do przestrzegania wymogów technicznych, metrologicznych, jakościowych w odniesieniu do urządzeń. Wskazano zatem obszar działalności, dla którego koncesjonariusz winien spełniać wskazany zakres obowiązków, stosując odpowiadające tym obowiązkom przepisy prawne.

Odwołano się do stanowiska wyrażonego w wyroku Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r., sygn. III SK 18/11, w którym stwierdził, „że obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. może być obowiązek zawarty w decyzji o jej udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań.” Wskazano, że skoro przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 p.e. posługuje się słowem „wynikać” (z koncesji), to może odnosić się to tylko do takich obowiązków, które wynikają właśnie z koncesji, a to z kolei oznacza, że decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Z uwagi na odmienny stan faktyczny w niniejszej sprawie przytoczony wyżej pogląd Sądu Najwyższego nie mógł być w niej recypowany. Podniesiono, że wbrew zarzutom powodów zaskarżona decyzja dotyczy naruszenia obowiązków wyrażonych w samej koncesji. Z koncesji jednoznacznie wynika, że urządzenia stosowane przez koncesjonariuszy muszą odpowiadać przepisom określającym wymogi techniczne, w tym metrologiczne (pkt. 2.2.1. koncesji). Zaznaczono, że najwyższą jakość wykonywania działalności, w tym działalności koncesyjnej i jej wysoką efektywność zapewni stosowanie urządzeń posiadających certyfikaty legalizacyjne, gdyż tylko takie certyfikaty pochodzące od niezależnych instytucji dają gwarancję sprawnego działania urządzeń, gdyż ich wydanie poprzedzone jest szczegółowym technicznym badaniem pod kątem technicznej sprawności.

Zdaniem Sądu Okręgowego obowiązek koncesyjny wyrażony w pkt 2.2.1. koncesji jest na tyle jasno wyartykułowany, że jego naruszenie może być sankcjonowane w oparciu o przepis art. 56 ust 1 pkt 12 p.e., to jest jako naruszenie warunków koncesji

Uznano, że zawarty w pkt. 2.2.1 koncesji obowiązek nie jest zbyt ogólny i mógł być podstawą do wdrożenia odpowiedzialności przewidzianej w art. 56 ust 1 pkt. 12 p.e. Dlatego jako prawidłowe przyjęto uznanie przez Prezesa Urzędu, że brak świadectw legalizacji dla odmierzaczy paliw ciekłych stanowiło naruszenie warunków koncesji o jakim mowa w art. 56 ust 1 pkt. 12 p.e.

Wskazano, że dla rozstrzygnięcia sprawy nie ma znaczenia czy urządzenia pozbawione ważnych świadectw działały prawidłowo czy też nie, gdyż istotny jest tu sam fakt braku ich czasowej ważności. Bez znaczenia była także argumentacja powodów bagatelizująca uchybienie z powołaniem się na wyłącznie formalny, papierowy brak, z wywodem jak wyżej a także brak skarg klientów, gdyż w przypadku działalności koncesjonowanej poziom staranności wymaganej od przedsiębiorcy jest wyższy niż przeciętny poziom staranności przyjęty w obrocie gospodarczym. Przeoczenie upływu terminu ważności legalizacji dwóch urządzeń pomiarowych, uznano za niedołożenie należytej staranności w wykonywaniu obowiązków koncesyjnych.

Podkreślono, że nie mogły stanowić podstawy dla zmiany decyzji argumenty strony powodowej, iż posługiwanie się urządzeniem bez świadectwa legalizacji było usprawiedliwione zmianami organizacyjnymi w firmie, czy też błędną informacją urzędnika państwowego, udzieloną przy okazji kontroli w przedsiębiorstwie powodów, co do terminu kolejnej legalizacji. Zaznaczono, że odpowiedzialność administracyjna ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, niezależnej od winy, a celem postępowania jest wyłącznie ocena, czy zostały przez przedsiębiorcę wypełnione obowiązki wynikające z udzielonej mu koncesji, a więc czy zostały spełnione warunki, na których dopuszczalne było

prowadzenie działalności w tym zakresie a nie przyczyny zawinienia czy też braku winy w naruszeniu przepisów. Stopień zawinienia karanego podmiotu bierze się natomiast wyłącznie pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej stosownie do treści art. 56 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne.

Uznano, że opisane wyżej naruszenie warunków koncesji (pkt 2.2.1.) stanowiło podstawę do wymierzania powodom kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust 1 pkt 12 prawa energetycznego.

Odwołując się do ustaleń faktycznych poczynionych w niniejszej sprawie przyjęto, że Prezes Urzędu wymierzając powodowi karę, prawidłowo ocenił stopień szkodliwości czynu i stopień zawinienia. Trafne było ustalenie, że szkodliwość czynu była znaczna, gdyż brak legalizacji odmierzaczy paliwa powodował brak ochrony nabywców paliwa na stacji powodów, skoro mógł on prowadzić do błędnych wskazań urządzeń odmierzających ilość nabywanego paliwa i tym samym wprowadzać nabywców w błąd w odniesieniu do ilości paliwa i należnej za nie ceny. Trafna była także ocena Prezesa Urzędu w odniesieniu do uznania zaniechania powodów za zawinione w znacznym stopniu ze względu na podwyższony stopień staranności jakiego oczekuje się od koncesjonariuszy. Nie mogły stanowić usprawiedliwienia dla zaniechania powodów w odniesieniu do legalizacji urządzeń zmiany organizacyjne w ich firmie, czy też błędne odczytania przez urzędnika terminu kolejnej legalizacji, gdyż odpowiedzialność w tym zakresie spoczywała tylko i wyłącznie na powodach, a należyta staranność z jaką winni wykonywać działalność nie pozwala na przypisanie odpowiedzialności za zaniechania innym osobom, czy też umniejszenia winy powodów z tego powodu. Podobnie okres żniw nie usprawiedliwiał niedokonania legalizacji urządzeń w terminie, gdyż po pierwsze legalizacja, jak stwierdził sam powód podczas przesłuchania w charakterze strony, zajmuje zaledwie kilka godzin i jeśli urządzenie działało poprawnie to może być dokonana w jeden dzień, a po wtóre upływ terminu ważności legalizacji nastąpił w czerwcu 2010r a kontrola, która stwierdziła nieprawidłowości miała miejsce w październiku 2011r , co oznacza, że w sezonie zimowym, kiedy prace polowe nie są prowadzone, powodowie także nie zadbali o uzyskanie aktualnych świadectw legalizacji.

Jako okoliczność obciążającą powodów uznano, fakt, że przez długi okres czasu, bo przez ponad rok powodowie wykonywali działalność koncesyjną przy użyciu urządzeń technicznych, które nie posiadały certyfikatów potwierdzających spełnienie wymogów technicznych.

Na korzyść powodów poczytano fakt, że dotychczas nie naruszali oni warunków koncesji a także, że nieprawidłowości zostały usunięte przed wydaniem decyzji.

Uwzględniając funkcję represyjną oraz prewencyjną kary oraz biorąc pod uwagę, że kara powinna być reakcją na stwierdzone naruszenie adekwatną do okoliczności sprawy uznano, że Prezes Urzędu prawidłowo wymierzył karę pieniężną w wysokości 10.000 zł, co stanowi zaledwie 0,114% przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez odwołujących w 2011 roku .

Jako podstawę rozstrzygnięcia powołano art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. , zaś kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c.

Apelację od tego wyroku wnieśli powodowie zaskarżając go w całości i podnosząc następujące zarzuty:

1.naruszenia prawa materialnego – art.56 ust.1 pkt.12 Prawa energetycznego poprzez nałożenie kary pieniężnej na powodów z tytułu nieprzestrzegania obowiązków wynikających z koncesji; 2.naruszenia prawa procesowego – art.233 k.p.c. poprzez dowolne uznanie znacznej szkodliwości czynu powodów, podczas gdy w rzeczywistości tej szkodliwości nie było z powodu braku materialnych znamion czynu.

Wskazując na powyższe zarzuty powodowie wnosili o zmianę wyroku i uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie na rzecz powodów kosztów procesu.

**Sąd Apelacyjny ustalił i zważył , co następuje.**

Apelacja powodów nie jest zasadna i dlatego nie mogła odnieść skutku.

Ustalenia faktyczne poczynione w sprawie Sąd Apelacyjny w pełni podziela i przyjmuje za podstawę dla własnych rozważań.

Podniesiony w apelacji zarzut naruszenia prawa materialnego – art.56 ust.1 pkt.12 Prawa energetycznego poprzez nałożenie kary pieniężnej na powodów z tytułu nieprzestrzegania obowiązków wynikających z koncesji nie zasługuje na uwzględnienie. Bezsprzeczne w sprawie jest, że odmierzacze paliw stosowane przez powodów w okresie od 1 lipca 2010r do 7 października 2011r. były używane na stacji paliw pomimo braku świadectwa legalizacji. Wskazywana przez stronę skarżącą okoliczność braku skarg klientów na ewentualną złą jakość odmierzaczy paliw oraz zapewnienie, że przeoczenie upływu terminu ważności legalizacji nie miało wpływu na prawidłowe wypełnianie zadań zawodowych przez powodów oraz na interesy Państwa i klientów nie mogą odnieść skutku w niniejszej sprawie.

W ramach sprawowania swojej funkcji kontrolnej, państwo nakłada pewne ograniczenia na prowadzenie działalności gospodarczej w określonym zakresie. Uzależnia wówczas możliwość wykonywania takiej działalności przede wszystkim od uzyskania koncesji. Obecnie mamy 6 rodzajów działalności, które podlegają koncesjonowaniu. Przepisami art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej – dalej u.s.d.g., określono, który rodzaj działalności wymaga uzyskania koncesji. Koncesjonowany jest m.in. obrót paliwami ciekłymi. Zgodnie z treścią pkt 2.2.1. udzielonej powodom koncesji na obrót paliwami ciekłymi koncesjonariusze są zobowiązani do utrzymywania stanu technicznego oraz wyposażenia obiektów, instalacji i urządzeń zapewniających wysoką efektywność i najlepszą jakość wykonywanej działalności objętej koncesją, z uwzględnieniem racjonalnego poziomu kosztów, przy zachowaniu obowiązujących przepisów określających wymogi techniczne, w tym metrologiczne, jakościowe i ochrony środowiska oraz do przestrzegania przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy, w tym w szczególności w zakresie bezpieczeństwa pożarowego oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Oznacza to, że w prowadzonej działalności przedsiębiorcy winni m.in. spełniać wymagania w zakresie wyznaczonym przez jego treść, w tym do przestrzegania wymogów technicznych, metrologicznych, jakościowych w odniesieniu do urządzeń. Wskazany został zatem obszar działalności, dla którego koncesjonariusz winien spełniać wskazany zakres obowiązków, stosując odpowiadające tym obowiązkom przepisy prawne. Odmiennie niż stara się to przedstawić strona apelująca zawarty w pkt. 2.2.1 koncesji obowiązek nie jest zbyt ogólny i mógł być podstawą do wdrożenia odpowiedzialności przewidzianej w art. 56 ust 1 pkt. 12 Prawa energetycznego. Trafnie zatem uznano, że brak świadectw legalizacji dla odmierzaczy paliw ciekłych stanowiło naruszenie warunków koncesji o jakim mowa w art. 56 ust 1 pkt. 12 Prawa energetycznego bowiem należyta staranność dłużnika określana przy uwzględnieniu zawodowego charakteru prowadzonej przez niego działalności gospodarczej uzasadnia zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy, skrupulatności i rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania. Obejmuje także znajomość obowiązującego prawa oraz następstw z niego wynikających w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej( por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 8 marca 2006 r., I ACa 1018/05).

Także zarzut naruszenia prawa procesowego – art.233 k.p.c. poprzez dowolne uznanie znacznej szkodliwości czynu powodów nie jest zasadny. Ustalając wysokość wymierzonej kary prawidłowo uwzględniono stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie powodów i ich możliwości finansowe.( art.56 ust.6 ustawy -Prawo energetyczne). Zasadnie jako okoliczność obciążającą powodów uznano, fakt, że przez okres ponad roku powodowie wykonywali działalność koncesyjną przy użyciu urządzeń technicznych, które nie posiadały certyfikatów potwierdzających spełnienie wymogów technicznych, zaś na korzyść powodów słusznie poczytano fakt, że dotychczas nie naruszali oni warunków koncesji a także to, że nieprawidłowości zostały usunięte przed wydaniem decyzji. Trafnie uwzględniono funkcję represyjną oraz prewencyjną kary oraz wzięto pod uwagę okoliczność, że kara pieniężna powinna być adekwatną reakcją na stwierdzone naruszenie i w konsekwencji zasadnie uznano, że wymierzona kara pieniężna w wysokości 10.000 zł, co stanowi zaledwie 0,114% przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez odwołujących w 2011 roku jest karą odpowiednią w świetle kryteriów określonych w art.56 ust.6 ustawy- Prawo energetyczne.

Mając to wszystko na uwadze apelacja powodów wobec braku uzasadnionych podstaw nie mogła odnieść skutku.

W tym stanie rzeczy , na podstawie art.385 k.p.c. orzeczono , jak na wstępie.

O kosztach procesu postanowiono zgodnie z treścią art.98 k.p.c. w związku z art.108§1 k.p.c., stosownie do zasady finansowej odpowiedzialności stron za wynik procesu.