

Sygn. akt VII AGa 43/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2019 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Magdalena Sajur - Kordula (spr.)

Sędziowie: SA Tomasz Wojciechowski

SA Jolanta de Heij-Kaplińska

Protokolant: praktykant Kacper Kowalewski

po rozpoznaniu w dniu 25 września 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek apelacji powoda

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

z dnia 8 listopada 2018 r., sygn. akt XVII AmE 116/16

I. oddala apelację;

II. zasądza od (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt VII AGa 43/19

UZASADNIENIE

Decyzją nr (...) (5)/ (...) z 24 czerwca 2016 roku Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 32 w związku z art. 56 ust. 2 pkt 1 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, z późn. zm.) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorstwu (...) Sp. z o.o., orzekł, że przedsiębiorstwo (...) Sp. z o.o. z siedzibą w P. (dalej powód) naruszyło postanowienia art. 49c ust. 1 p.e., bowiem nie przedstawiło informacji o realizacji umów dotyczących zakupu gazu ziemnego z zagranicy za II i III kwartał 2015 r. odpowiednio do dnia 30 lipca 2015 r. oraz do dnia 30 października 2015 r. i za wspomniane naruszenie wymierzył powodowi karę pieniężną w kwocie 500 zł.

Od powyżej decyzji odwołanie złożył powód, w którym wniósł o zmianę decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie o uchylenie decyzji w całości i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 8 listopada 2018r. Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zmienił zaskarżoną decyzję w punkcie 2 w ten sposób, że odstąpił od wymierzenia kary pieniężnej za naruszenie opisane w punkcie 1, oddalił odwołanie w pozostałej części, zasądził od Prezesa Regulacji Energetyki na rzecz (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. kwotę 50 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Sąd I instancji wydając zaskarżone rozstrzygnięcie oparł się na następujących ustaleniach i rozważaniach prawnych:

(...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w P. posiada udzieloną przez Prezesa URE, decyzją z 5 września 2013 r. Nr (...), koncesję na obrót gazem ziemnym z zagranicą. Zgodnie z przepisem art. 49c ust. 1 p.e., ma obowiązek przedkładania Prezesowi URE, w terminie 30 dni od dnia zakończenia kwartału, informacji o realizacji umów dotyczących zakupu gazu ziemnego z zagranicy za ostatni kwartał, w tym o cenach i ilościach zakupionego gazu.

Pismem z 8 kwietnia 2015 roku skierowanym min. do powoda Prezes URE poinformował przedsiębiorców energetycznych o zbliżającym się terminie złożenia do 30 kwietnia 2015 roku (data wpływu do Urzędu), Sprawozdania – Informacji o realizacji umów dotyczących zakupu gazu ziemnego z zagranicy za I kwartał 2015 roku do czego Przedsiębiorstwo jest zobowiązane na mocy postanowień art. 49c ust. 1 p.e.

Powód do 30 lipca 2015 r. nie przedstawił Prezesowi URE informacji o realizacji umów dotyczących zakupu gazu ziemnego z zagranicy za II kwartał 2015 r., a do 30 października 2015 r. - informacji o realizacji umów dotyczących zakupu gazu ziemnego z zagranicy za III kwartał 2015 r.

Stosowną Informację dotyczącą II kwartału 2015 roku powód nadał w urzędzie pocztowym 29 lipca 2015 roku, która wpłynęła do Prezesa URE 4 sierpnia 2015 roku. Z kolei Informację dotyczącą III kwartału 2015 roku powód nadał w urzędzie pocztowym 29 października 2015 roku, która wpłynęła do Prezesa URE 2 listopada 2015 roku.

Sąd I instancji wskazał, że zgodnie z przepisem art. 49c ust. 1 p.e. przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem gazem ziemnym z zagranicą przekazuje Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki informacje o realizacji umów dotyczących zakupu gazu z zagranicy za ostatni kwartał, w terminie 30 dni od dnia zakończenia tego kwartału.

Okolicznością bezsporną było, iż powód jest przedsiębiorstwem energetycznym zajmującym się obrotem gazem ziemnym z zagranicą i jest tym samym zobowiązany do przekazywania informacji, o których mowa w omawianym przepisie.

Osią sporu była kwestia, czy powód w/w informację złożył w terminie, czy też nie.

Sąd wskazał, że powód stał na stanowisku, że tak, bowiem „... podejmując działania zmierzające do wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 49c ust. 1 PE ... kierowała się zapisami art. 57 § 5 ust. 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23), uznającymi termin za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe.”

Z kolei Prezes URE nie godził się z zaprezentowanym oglądem, gdyż przy stosowaniu terminu określonego w art. 49c ust. 1 p.e. przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o dochowywaniu terminów nie znajdują zastosowania, co wynika z charakteru tego terminu. Jest to bowiem ustawowy termin materialny, a przez to jest to termin niedyspozytywny i przedawniający w tym sensie, że jest terminem niepodlegającym przedłużeniu oraz terminem nie przywracalnym. Innymi słowy, art. 49c ust. P.e., jako norma o charakterze materialnoprawnym, wyłącza możliwość przedłużenia powyższego terminu na podstawie art. 57 § 5 k.p.a poprzez nadanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego.

Z powyższym stanowiskiem Prezesa URE zaprezentowanym w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Sąd w pełni się zgodził. Wskazał, że w literaturze przedmiotu, jak i orzecznictwie podnosi się, że terminy zawarte w przepisach ustawy prawo energetyczne mają co do zasady charakter materialny.

Sąd I instancji podniósł, że terminy w prawie administracyjnym są dzielone na materialne, czyli okresy, w których może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjnoprawnego stosunku materialnego i procesowe, czyli okresy na dokonanie określonej czynności procesowej przez podmioty postępowania, zarówno organ administracji jak i strony postępowania (tak Z. Muras w Komentarzu do prawa energetycznego, WK 2016).

W doktrynie przyjmuje się, że termin prawa materialnego związany jest z pojęciem prawa podmiotowego. Źródłem prawa podmiotowego jest taka norma prawna, której realizacja tworzy konkretne stosunki prawne, a w ich ramach konkretne prawa i obowiązki stron. Można zatem powiedzieć, że prawo podmiotowe to przyznana przez normę prawną na rzecz podmiotu stosunku prawnego sfera możliwości postępowania w sposób określony w tej normie, czyli zgodnie z treścią prawa przedmiotowego. Z prawa podmiotowego wypływają uprawnienia, którym odpowiadają ciężące na inny podmiotach obowiązki. Terminem materialnym jest więc okres, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotu w formie autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego lub bezpośrednio z mocy prawa. Innymi słowy termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych (uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96, ONSA z 1997 r. z. 2, poz. 56, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. VI SA/Wa 1845/07, LEX nr 463923). Z kolei terminy procesowe dotyczą dokonywania czynności procesowych. Różnicy pomiędzy wskazanymi rodzajami terminów należy poszukiwać w skutkach uchybienia danego terminu. Uchybienie terminu materialnego wywołuje skutek prawny wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym, względnie wywołuje skutek prawny w postaci materialnej trwałości ukształtowanych już praw. W razie uchybienia terminu materialnego, odnośnie którego ustawodawca nie przewidział dopuszczalności przywrócenia, administracyjny stosunek materialnoprawny nie może być nawiązany. Z kolei uchybienie terminu procesowego wywołuje skutek prawny w płaszczyźnie procesowej przez uzależnienie skuteczności czynności procesowej od zachowania terminu (tak m.in. A. Matan (w:) G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom I, Zakamycze 2005, s. 563-564). Bezskuteczny upływ takiego terminu pozbawia stronę możliwości skutecznego dokonania określonej czynności procesowej (np. odwołania w postępowaniu administracyjnym) (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z dnia 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 121/10, LEX nr 577092).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy Sąd I instancji wskazał, że zbieranie informacji, o których mowa w art. 49c ust. 1 p.e. następuje na podstawie przepisów ustawy prawo energetyczne, a nie przepisów postępowania administracyjnego, nie kończy się również wydaniem decyzji administracyjnej. Zatem należy przyjąć, że nie ma podstaw do zastosowania w tym zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w tym dotyczących możliwości przywrócenia terminu oraz nadania pisma w placówce pocztowej, a przepisy ustawy prawo energetyczne takich instytucji prawa nie przewidują. W takim stanie Sąd uznał, że termin przewidziany w przepisie art. 49c ust. 1 p.e. ma charakter materialny, a art. 57 § 5 k.p.a. nie znajduje doń zastosowania. W konsekwencji nie można uznać, że przedmiotowa informacja została przez powoda złożona w chwili nadania przesyłki w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego.

Poza sporem było, że Informacja dotycząca II kwartału dotarła do Prezesa URE – 4 sierpnia, a za III kwartał – 2 listopada. Tymczasem zgodnie z przepisem art. 49c ust. 1 p.e. powinna dotrzeć odpowiednio – 30 lipca i 30 października.

Sąd dodał, że jeśli powód miał jakiegokolwiek wątpliwości co do charakteru terminu o którym mowa w art. 49c p.e. to powinny one zostać rozwiane w momencie otrzymania pisma Prezesa URE z 8 kwietnia 2015 roku, w którym jednoznacznie wskazano, że termin złożenia sprawozdania za I kwartał upływa 30 kwietnia 2015 roku oraz podkreślono, że chodzi o datę wpływu do Urzędu (k.1).

W związku z powyższym powód powinien wiedzieć, jakie jest stanowisko Prezesa URE odnośnie terminu składania Informacji, o której mowa w art. 49c p.e.

Reasumując, Sąd I instancji stwierdził, że powód nie złożył wymaganych prawem informacji w ustawowym terminie, a zatem jego zachowanie podlegało sankcjom określonym w przepisie art. 56 ust. 1 pkt 32 p.e., zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków, o których mowa w art. 49c ust. 1 p.e.

W takiej sytuacji zgodnie z przepisem art. 56 ust. 1 p.e. i ust. 2 pkt 1 p.e. Prezes URE był zobowiązany do nałożenia kary pieniężnej. Sąd wskazał, że art. 56 ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo energetyczne stanowi samodzielną podstawę do wymierzenia kary pieniężnej. Treść przepisów ustawy - Prawo energetyczne, poparta jednoznacznym orzecnictwem sądów, nie pozostawia wątpliwości, iż odpowiedzialność ponoszona na podstawie art. 56 powołanej ustawy ma charakter obiektywny i wypływa z samego faktu naruszenia przepisów, nie jest przy tym oparta na zasadzie winy.

Jednakże zgodnie z przepisem art. 56 ust. 6a p.e. Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Bezspornie w niniejszej sprawie zaszła druga przesłanka, albowiem powód złożył wymagane Informacje za II kwartał z 3-dniowym opóźnieniem, a za III kwartał z 2- dniowym, tym samym powód zrealizował ciężący na nim obowiązek.

Sąd I instancji ustalił, że stopień szkodliwości czynu powoda był znikomy, a powód zaprzestał naruszania prawa i zrealizował obowiązek, dlatego też na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. uwzględnił odwołanie i zmienił zaskrzoną decyzję w punkcie 2.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c. zgodnie z którym w razie tylko częściowego uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Mając na uwadze fakt, iż powód zaskarżył decyzję w całości, a Sąd uznał zasadność odwołania jedynie co do zasadności nałożenia kary, to należało uznać, że każda ze stron w równym stopniu wygrała jak i przegrała sprawę. W konsekwencji koszty zastępstwa procesowego zostały wzajemnie zniesione, a koszty sądowe rozdzielone po połowie. Dlatego też Sąd zasądził od Prezesa URE na rzecz powoda kwotę 50 zł tytułem zwrotu połowy opłaty od odwołania.

Apelację od powyższego wyroku wniósł powód, zaskarżając go w całości.

Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie:

- 1) art. 49c ust. 1 Prawa energetycznego poprzez jego błędną wykładnię i uznanie przez sąd I instancji, że termin, o którym mowa w art. 49c ust. 1 Prawa energetycznego jest terminem prawa materialnego, pomimo, że upływ tego terminu nie wywołuje skutków w płaszczyźnie prawa materialnego;
- 2) art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego poprzez jego niezastosowanie i uznanie, że w przedmiotowej sprawie nie ma podstaw do zastosowania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przepisów k.p.a. dotyczących terminów, a w konsekwencji nieuwzględnienie przez sąd I instancji, że z uwagi na charakter prawny terminu, o którym mowa w art. 49c ust. 1 Prawa energetycznego, należało go potraktować jak termin procesowy, do których stosuje się przepisy k.p.a.;
- 3) art. 479⁵³ § 1 k.p.c. poprzez jego błędne zastosowanie i uznanie przez sąd I instancji, że nie ma podstaw do uwzględnienia odwołania od decyzji Prezesa URE w całości i oddalenie odwołania w części, podczas gdy zachodziły przesłanki do uwzględnienia odwołania w całości przez sąd I instancji i uchylenia zaskarżonej decyzji w całości.

W oparciu o powyższe zarzuty wniósł o:

- 1) zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie odwołania powoda od decyzji Prezesa URE w całości i uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania w pierwszej instancji według norm przepisanych,
- 2) zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania w II instancji wg norm przepisanych.

Na rozprawie w dniu 25 września 2019r. pozwany wniósł o oddalenie apelacji i zasądzenie na swoją rzecz kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powoda jako bezzasadna podlegała oddaleniu.

Sąd I instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 49c ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. - Prawo energetyczne w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji (Dz.U. z 2019r. poz. 755 - dalej jako: Pe) uznając, że określony w nim termin wykonania przez przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku informacyjnego jest terminem prawa materialnego.

Zgodnie ze wskazanym przepisem przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem gazem ziemnym z zagranicą przekazuje Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki informacje o realizacji umów dotyczących zakupu gazu z zagranicy za ostatni kwartał, w terminie 30 dni od dnia zakończenia tego kwartału.

W myśl art. 3 pkt 12 lit. a) Pe przez przedsiębiorstwo energetyczne należy rozumieć podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi.

Powód jest przedsiębiorstwem energetycznym zajmującym się obrotem gazem ziemnym z zagranicą, w związku z czym jest zobowiązany do przekazywania informacji określonych w art. 49c ust. 1 Pe.

Wskazać należy, że jednolicie przyjmuje się zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i doktrynie, że termin określony w powyższym przepisie ma charakter materialny. Przykładowo taki pogląd wyraził Maciej Wesołowski w „Prawo energetyczne. Komentarz” pod red. Z.Murasa (Wolter Kluwers 2016r.), gdzie stwierdzono, że „w związku z faktem, że termin ten ma charakter materialny, w tym terminie sprawozdanie powinno zostać złożone do urzędu. Nie ma zastosowania zasada wyrażona w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23.11.2012 r. - Prawo pocztowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1113 z późn. zm.). Należy przy tym uwzględnić, że pojęcie przekazania informacji tożsame jest z podaniem jej do wiadomości. W konsekwencji informacja taka powinna być sporządzona i powinna faktycznie dotrzeć do Prezesa URE w ww. terminie. W celu bezzwłocznego przekazania omawianej informacji przedsiębiorstwa energetyczne mogą korzystać także z bezpośrednich teleinformatycznych form komunikacji z regulatorem (np. via faks, e-mail)”.

Sąd Apelacyjny w pełni podziela przedstawiony powyżej pogląd, jak również stanowisko zawarte w przytoczonym przez Sąd I instancji orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych. Dodatkowo wskazać należy, że analogiczny charakter ma termin określony w obowiązującym do dnia 1 lica 2016r. art. 9e ust. 4 b) Pe, z którego wynika obowiązek przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii przedkładania operatorowi systemu elektroenergetycznego danych dotyczących ilości wytworzonej energii elektrycznej. Odnośnie materialnoprawnego charakteru tego terminu wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 13 maja 2010r., sygn. akt VI ACz 664/10 (tak również: Z.Muras „Prawo energetyczne. Komentarz.” Wolter Kluwers 2016).

Uchybienie terminu materialnego wywołuje skutek prawny wygaśnięcia praw lub obowiązków o charakterze materialnoprawnym, lub wywołuje skutek prawny w postaci materialnej trwałości ukształtowanych już praw. Bezzwrotny wpływ takiego terminu pozbawia stronę możliwości skutecznego dokonania określonej czynności procesowej.

O materialnoprawnym charakterze terminu świadczy umieszczenie przepisu art. 49c w ustawie Pe, nie zaś w k.p.a. Należy mieć również na względzie cel, któremu służy przedmiotowy przepis. Na podstawie zebranych od przedsiębiorstw energetycznych informacji Prezes URE dokonuje ogłoszenia średnich kwartalnych cen zakupu gazu

ziemnego z zagranicy. Musi więc pozyskać od osób zobowiązanych określone dane, aby następnie ogłosić je do publicznej wiadomości. Istotne znaczenia ma okoliczność, że zbieranie informacji nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej.

Wynika stąd wniosek, że upływ terminu powoduje skutek w płaszczyźnie prawa materialnego, ponieważ jeżeli przedsiębiorca nie złoży sprawozdania w terminie 30 dni od upływu kwartału to znaczy, że obowiązku nie wykonał.

Z uwagi na okoliczność, że termin z art. 49c ust. 1 Pe ma charakter materialnoprawny, w tym terminie sprawozdanie musi zostać złożone do urzędu t.j. musi do niego wpłynąć. Nie ma zastosowania zasada określona w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., że termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w polskiej placówce pocztowej.

W realiach niniejszej sprawy - sprawozdania nie wpłynęły do urzędu w terminie, mimo nadania za pośrednictwem poczty, stąd Sąd I instancji zasadnie uznał, że powód nie wykonał ciążącego na nim obowiązku sprawozdawczego i w tym zakresie prawidłowo oddalił odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

Apelacja podlegała więc oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego oparto na podstawie art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. Wynagrodzenie pełnomocnika pozwanego ustalono na mocy § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015r. poz. 1804 ze zm.).

Jolanta de Heij- Kaplińska Magdalena Sajur- Kordula Tomasz Wojciechowski