

Sygn. akt *XVII AmE 321/20*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2021 r.

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

Przewodniczący –	<i>SSO Maciej Kruszyński</i>

po rozpoznaniu 14 czerwca 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

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

przeciwko *Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 4 marca 2020 roku, nr (...). (...)(...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od (...) Sp. z o.o. w K. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) złotych z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Maciej Kruszyński

Sygn. akt *XVII AmE 321/20*

UZASADNIENIE

Decyzją z 4 marca 2020 r., (...). (...) (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust. 2, ust. 3, ust. 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 755, z późn. zm.) oraz w związku z art. 104 oraz 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.) i art. 30 ust. 1 ustawy- Prawo energetyczne, a także art. 75 ust. 2 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy - (...) sp. z o.o. z siedzibą w miejscowości K., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), za niezachowanie terminu na złożenie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: od lipca do grudnia 2017 r., od stycznia do grudnia 2018 r. oraz za miesiąc styczeń 2019 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Agencji Rezerw Materialowych, ministra właściwego do spraw finansów oraz ministra właściwego do spraw energii orzekł, że:

1. Przedsiębiorca nie zachował terminu na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ustawy - Prawo energetyczne, za miesiące: sierpień, wrzesień listopad 2017 r.; marzec, kwiecień, listopad 2018 r. oraz za miesiące: luty, marzec i lipiec 2019 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,

2. za działanie opisane w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 90,000,00, w tym:

- a. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania za miesiąc **sierpień 2017 r.**
- b. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania za miesiąc **wrzesień 2017 r.**
- c. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania za miesiąc **listopad 2017 r.**
- d. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania za miesiąc **marzec 2018 r.**
- e. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania za miesiąc **kwiecień 2018 r.**
- f. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania za miesiąc **listopad 2018 r.**
- g. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania **za miesiąc luty 2019 r.**
- h. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania za miesiąc **marzec 2019 r.**
- i. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie ww. sprawozdania za miesiąc **lipiec 2019 r.**

3. Umożliżył postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy za nieprzekazanie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące od lipca do grudnia 2017 r.; od stycznia do grudnia 2018 r. oraz za miesiące od stycznia do sierpnia 2019 r., polegające na nie zachowaniu terminu na złożenie sprawozdania do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw energii.

4. Umożliżył postępowanie administracyjne w zakresie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy za nieprzekazanie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące lipiec, październik oraz grudzień 2017 r.; styczeń, luty, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień październik oraz grudzień 2018 r.; styczeń, kwiecień, maj, czerwiec, sierpień 2019 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Od wyżej wymienionej decyzji powód – (...) Sp. z o.o. z siedzibą w K., zaskarżył ww. decyzję w zakresie pkt 2. Powód zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie:

a. art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego poprzez jego błędną wykładnię i w rezultacie niezastosowanie poprzez uznanie, iż stopień szkodliwości czynu, którego dopuściła się Spółka w zakresie niezłożenia w odpowiednim terminie sprawozdań o których mowa w art. 43d prawa energetycznego za miesiące: sierpień, wrzesień, oraz listopad 2017 r., marzec, kwiecień oraz listopad 2018 r., luty, marzec, lipiec 2019 r. należy ocenić jako znaczny, czym organ przekroczył granice uznania administracyjnego, podczas gdy z okoliczności sprawy wynika, iż należało uznać, że zachowanie spółki należy zaklasyfikować jako działanie o niskiej szkodliwości,

b. art. 56 ust. 6 prawa energetycznego poprzez jego niezastosowanie, polegające na wymierzeniu kary pieniężnej w stopniu nieusprawiedliwionym okolicznościami sprawy poprzez nieprawidłowe przyjęcie znacznej szkodliwości zarzuconego spółce oraz jednocześnie całkowite pominięcie przy wymiarze kary dotychczasowego zachowania spółki i nieznaczącej ilości przywiezionych wyrobów podlegających obowiązkowi sprawozdawczemu,

c. art. 56 ust. 2h pkt 4) w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego poprzez jego błędną wykładnię i nałożenie na spółkę kary łącznej w wysokości 90.000,00 zł zamiast 10.000,00 zł podczas gdy z brzmienia przepisu art. 56 ust. 2h pkt 4) prawa energetycznego – w brzmieniu obowiązującym w okresie wskazanym w zaskarżonej decyzji wynika, że kara w wysokości 10.000 zł wymierzana jest za nieprzekazanie sprawozdań (l. mnoga) o którym mowa w art. 43d prawa energetycznego a więc to kara za niespełnienie ww. obowiązku niezależna od ilości sprawozdań o których mowa w art. 43d prawa energetycznego złożonych po ustawowym terminie,

d. art. 2 Konstytucji to jest zasady demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej a w szczególności wynikającej z niej zasady zaufania obywateli do państwa poprzez błędną kwalifikację czynu spółki jako czynu o stopniu szkodliwości wyższym niż znikomym oraz przekroczeniu granic uznania administracyjnego.

Wobec tego powód wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji w części, to jest w zakresie pkt 2 oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez orzeczenie o odstąpieniu od wymierzenia kary w całości na podstawie art. 56 ust. 6a prawa energetycznego, ewentualnie zmianę zaskarżonej decyzji oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez wymierzenie kary w łącznej wysokości 10.000,00 zł oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz spółki kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki podtrzymał dotychczasowe stanowisko zawarte w treści decyzji. Wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa URE kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

W piśmie z 16 września 2019 r. Przedsiębiorca zwrócił się do Prezesa URE z wnioskiem o wpis do Rejestru Podmiotów Przywożących. Przedsiębiorca w załączeniu przekazał zaległe sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych oraz wywiezionych paliw ciekłych oraz ich przeznaczeniu za miesiące od lipca do grudnia 2017 r., stycznia do grudnia 2018 r., oraz od stycznia do sierpnia 2019 r.

Przedsiębiorca wskazał, że dokonuje przywozu zza granicy wyrobów o kodzie (...) tj. smarów z przeznaczeniem na własny użytek, jako olej antykorozyjny. Głównym przedmiotem działalności spółki jest produkcja i sprzedaż produktów dla przemysłu motoryzacyjnego.

Przedsiębiorca został wpisany do Rejestru Podmiotów Przywożących decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 2 października 2019., pod numerem (...). (okoliczność bezsporna)

Przedsiębiorca nie złożył w terminie o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: od lipca do grudnia 2017 r., od stycznia do grudnia 2018 r., oraz od stycznia do sierpnia 2019 r. (okoliczność bezsporna)

Pismem z dnia 19 listopada 2019 r. Przedsiębiorca został zawiadomiony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z niezłożeniem w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne. Zważając na dyspozycję art. 50, art. 77 § 1 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, Przedsiębiorca został wezwany do nadesłania wyjaśnień przyczyn niezłożenia w terminie przedmiotowych sprawozdań oraz do przesłania kopii wszelkich dokumentów potwierdzających aktualną sytuację finansową Przedsiębiorstwa za rok 2018 r.

Dowód: Zawiadomienie 19 listopada 2019 r., k. 1 akt adm.

Pismem z 26 listopada 2019 r. przedsiębiorca w odpowiedzi na powyższe zawiadomienie przesłał bilans oraz rachunek zysków i strat za rok obrotowy 2018 r., oświadczenie o osiągniętym przychodzie i dochodzie w roku 2018 z działalności gospodarczej ogółem oraz kserokopię książki nadawczej potwierdzającej nadanie w dniu 24 września 2019 r. kompletu sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych a także ich przeznaczeniu za okres od lipca 2017 r. do grudnia 2017 r., oraz od stycznia 2018 r. do grudnia 2018 r., jak i od stycznia do sierpnia 2019 r. do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, ministra właściwego do spraw finansów oraz ministra właściwego do spraw energii. Spółka podtrzymała wniosek o odstąpienie od wymierzenia kary.

Dowód: Pismo Spółki z 26 listopada 2019 r., k. 187 akt adm.

W piśmie z 12 grudnia 2019 r., Prezes URE poinformował przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz o możliwości zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym w siedzibie Urzędu terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

Dowód: Zawiadomienie o zakończeniu postępowania z dnia 12 grudnia 2019 r., k. 244 akt adm.

Przedsiębiorca nie skorzystał z przysługującego mu w tym zakresie uprawnienia. (okoliczność bezsporna)

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

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

Odwołanie powoda podlegało oddaleniu.

Omawiany obowiązek sprawozdawczy wynikał wprost z treści art. 43d ust. 1 ustawy p.e., stanowiącego, że Przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, a także **podmiot przywozący** stosownie do swojej działalności przekazuje Prezesowi URE, Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz ministrowi właściwemu do spraw energii miesięczne sprawozdanie o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu - w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie.

Powód nie zrealizował powyższego obowiązku w ustawowym terminie, czego powód nie kwestionuje, bowiem w odwołaniu zaskarżył wyłącznie pkt 2 Decyzji.

Warunkiem uwzględnienia pierwszego zarzutu odwołania było zaistnienie przesłanek uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej o których mowa w art. 56 ust. 6a p.e. Konieczne zatem wydaje się przytoczenie treści przepisu art. 56 ust. 6a ustawy p.e., zgodnie z którym Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Należy jednak podkreślić, iż ustawodawca nie obliguje organu do jego zastosowania. Poprzez sformułowanie „może odstąpić” przewiduje jedynie takie uprawnienie. Prowadzi to do wniosku, że nawet w przypadku łącznego wystąpienia obu przesłanek wskazanych przez ustawodawcę w przepisie art. 56 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne, Prezes URE może, ale nie musi skorzystać z tej kompetencji.

Sąd stanął na stanowisku, że nie jest możliwe uznanie, jakoby stopień społecznej szkodliwości czynu był znikomy a tym samym aby zaistniały niezbędne przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary.

Jak już wyżej wskazano, warunkiem jego zastosowania jest zaistnienie łącznie obu przesłanek w nim wymienionych, a więc zarówno stopień szkodliwości czynu jest znikomy, jak i podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. W przedmiotowej sprawie, naruszenie prawa w istocie polegało na niezłożeniu sprawozdań, a zatem złożenie tego sprawozdania nawet w terminie późniejszym powoduje, że dochodzi do zaprzestania naruszenia przez stronę prawa. Ostatecznie, choć po terminie określonym w ustawie, powód złożył sprawozdania, jednakże nie można uznać, że stopień szkodliwości czynu jest znikomy.

Brak stosowanych sprawozdań powoduje, że organ nie może realizować swoich ustawowych obowiązków. Ponadto, powód jest przedsiębiorcą, wobec tego z uwagi na profesjonalny charakter wykonywanej przez niego działalności powinien mieć świadomość spoczywających na nim obowiązków, w tym obowiązków sprawozdawczych, nie tylko wobec Prezesa URE i powinien realizować je ze starannością wymaganą od profesjonalisty. Obejmuje ona również znajomość obowiązujących przepisów prawa oraz następstw z niego wynikających w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Co więcej, jak słusznie zauważył pozwany, brak realizacji obowiązku sprawozdawczego

przez powoda doprowadziło do naruszenia chronionego ustawą dobra, jakim jest terminowość składania sprawozdań i pozbawiło nie tylko pozwanego, ale również inne ustawowo określone organy państwowe informacji niezbędnych do wykonywania ich obowiązków, m.in. nadzoru nad rynkiem paliw ciekłych. Celem obowiązku sprawozdawczego nie jest jedynie sporządzenie przez Prezesa URE kwartalnego raportu, służy również jako narzędzie kontroli oraz podstawowe źródło informacji o funkcjonowaniu konkretnych podmiotów na rynku paliw ciekłych w zakresie prowadzonych przez Przedsiębiorców działalności. Oznacza to tym samym, że terminowość w składaniu sprawozdań jest dobrem podlegającym w tym przypadku ochronie.

Kwestia kompetencji Prezesa URE do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej w myśl art. 56 ust. 6a ustawy p.e. była również przedmiotem rozważań w orzecznictwie i doktrynie. Sąd orzekający w niniejszym składzie w pełni podziela i przyjmuje za swój pogląd Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2019 r. w sprawie toczącej się pod sygn. akt I NSK 95/18 wskazał, że to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w ustawie - Prawo energetyczne. W pewnych przypadkach sąd może co prawda zastosować art. 56 ust. 6a p.e., jednakże wpierv powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek. Sąd Najwyższy trafnie wskazywał, że artykuł 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dysponuje więc pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomości szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej przesłanki - uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary. (Wyrok SN z 27.11.2019 r., I NSK 95/18, LEX nr 2817533)

Sąd Okręgowy uznał, iż błędne jest przekonanie powoda o naruszeniu przepisu art. 56 ust. 6a ustawy - Prawo energetyczne. Brak zastosowania względem powoda instytucji odstąpienia od wymierzenia kary wynikał z tego, że powód nie spełnił wszystkich przesłanek wymaganych łącznie treścią art. 56 ust. 6a ustawy - Prawo energetyczne, nie zaś z tego, że pozwany przekroczył granice uznania administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Sądu, zarzut ten nie zasługiwał na uwzględnienie.

Sąd nie podzielił argumentacji powoda, który twierdził, iż brak było podstaw do nałożenia kary pieniężnej za niezłożenie w terminie każdego ze sprawozdań. Powód wskazał, że skoro ustawodawca posłużył się sformułowaniem „sprawozdanie” w treści przepisu art. 43d p.e. w liczbie mnogiej, to kara w wysokości 10.000,00 zł stanowi karę za niespełnienie obowiązku, niezależnie od ilości sprawozdań.

Sąd orzekający w niniejszym składzie zgadza się ze stanowiskiem utrwalonym w tut. Sądzie, zgodnie z którym ustawodawca przewidział w powyższym przepisie obowiązek złożenia sprawozdań do większej (niż jeden) liczby podmiotów. W przepisie art. 56 ust. 1 pkt 12b wyraźnie wskazał, że karze podlega ten, kto nie przekazuje w terminie "sprawozdania", o którym mowa w art. 43d. Oznacza to tyle, że nieprzekazanie przedmiotowego sprawozdania chociażby jednemu z podmiotów wymienionych w dyspozycji art. 43d p.e., czy też niezłożenie sprawozdania za jeden miesiąc (a nie miesiące) powoduje odpowiedzialność, o której mowa w treści art. 56 ust. 1 pkt 12b w postaci kary pieniężnej określonej w treści art. 56 ust. 2h pkt 4 pe. Ponadto, skoro przepis art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. stanowi o podleganiu karze za niezłożenie sprawozdania, każdy przypadek niezłożenia "sprawozdania" przez podmiot przywołujący, każdorazowo skutkuje poniesieniem przez podmiot obowiązany do jego złożenia odpowiedzialność z tytułu deliktu administracyjnego w postaci określonej ustawowo kary pieniężnej w wysokości 10.000,00 zł. (wyrok SOKiK z 27 maja 2020 r., XVII AmE 354/18).

Wobec braku przedmiotowych sprawozdań w terminie, za dziewięć miesięcy Prezes URE nałożył kary za niezłożenie każdego z nich po 10.000,00 zł, tj. za uchybienie każdemu obowiązkowi sprawozdawczemu za każdy miesiąc, których łączna suma wyniosła 90.000,00 zł. Nie jest możliwe zatem przyznanie powodowi racji, że orzeczono karę wbrew treści ustawy.

W myśl art. 56 ust. 1 pkt 12b ustawy – Prawo energetyczne, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przekazuje w terminie sprawozdań o których mowa w art. 43d tej ustawy, zgodnie natomiast z treścią art. 56 ust. 2h pkt 4 kara pieniężna w przypadku określonym w ust. 1 pkt 12b została ustalona przez ustawodawcę na kwotę 10.000,00 zł. W zawiązku z tym, łączna kara nałożona na spółkę wynosi 90.000,00 zł. Kara w takiej wysokości nie przekracza 15 % przychodu ukaranego osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (art. 56 ust. 3 p.e.).

Wysokość nałożonej na powoda kary finansowej wynika wprost z przepisów prawa. Ustawodawca wyłączył zatem możliwość jej miarkowania.

Mając powyższe na uwadze, Sąd oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Z uwagi na oddalenie odwołania, należało powoda uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz pozwanego zwrot kosztów procesu, które w sprawie niniejszej obejmowały wynagrodzenie pełnomocnika pozwanego w minimalnej stawce 720,00 zł, ustalonej w oparciu § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Maciej Kruszyński