

Sygn. akt *XVII AmE 248/19*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 czerwca 2021 r.

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

Przewodniczący –	<b>Sędzia SO Anna Maria Kowalik</b>
------------------	-------------------------------------

po rozpoznaniu 25 czerwca 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

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

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania (...) sp. z o.o. w W. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 7 września 2018 r. Nr (...)(...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od (...) sp. z o.o. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

**Sygn. akt XVII AmE 248/19**

## UZASADNIENIE

Decyzją z 7 września 2018 roku Nr (...) (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE) na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 oraz art. 33 ust. 9 pkt 3 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 775, ze zm.) (dalej ustawa o biokomponentach) oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.) w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, 650, 685, 771, 1000, 1356 i 1629) (dalej p.e.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej (...) z siedzibą w L., Wielka Brytania, wykonującemu działalność gospodarczą na terenie Rzeczypospolitej Polskiej poprzez oddział przedsiębiorcy zagranicznego zarejestrowany pod nazwą: (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Oddział w Polsce, z siedzibą w W., (dalej powód) orzekł:

- 1) że powód naruszył art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w ten sposób, iż nie zapewnił w 2016 r. minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym;

2) w związku ze stwierdzeniem naruszenia, o którym mowa w pkt 1, wymierzył powodowi karę pieniężną w wysokości 3 008 354 zł (trzy miliony osiem tysięcy trzysta pięćdziesiąt cztery złote).

Od powyższej decyzji powód złożył odwołanie zarzucając jej:

- a) naruszenie art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a. poprzez zaniechanie dokładnego wyjaśnienia sprawy, w szczególności zbadania, czy w sprawie zaistniały przesłanki do wydania Decyzji w sprawie wymierzenia kary pieniężnej;
- b) art. 10 ust. 2 p.e. poprzez rozstrzygnięcie wątpliwości co do realizacji przez powoda (...) w 2016 roku na niekorzyść spółki;
- c) art. 56 ust. 3 p.e. poprzez nałożenie kary pieniężnej w wysokości przewyższającej 15 % przychodu powoda w roku poprzedzającym naruszenie przez powoda przepisów, skutkujące nałożeniem kary.

W oparciu o powyższe zarzuty, wniósł o uchylenie decyzji w całości, ewentualnie o zmianę decyzji poprzez obniżenie kary pieniężnej oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o: oddalenie odwołania, dopuszczenie oraz przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy oraz 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:**

(...) z siedzibą w L., Wielka Brytania, wykonujący działalność gospodarczą na terenie Rzeczypospolitej Polskiej poprzez oddział przedsiębiorcy zagranicznego zarejestrowany pod nazwą: (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Oddział w Polsce, z siedzibą w W. posiadał koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, udzieloną decyzją Prezesa URE z 8 stycznia 2016 r., znak:(...), na okres od 10 stycznia 2016 r. do 2 maja 2025 r., w której określono, że przedmiot działalności objętej koncesją stanowi, cyt: „(...) działalność gospodarcza w zakresie obrotu z zagranicą następującymi paliwami ciekłymi: benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, gazem płynnym, estrami stanowiącymi samoistne paliwo ciekłe, bez wykorzystania własnej infrastruktury technicznej.". Przedsiębiorca natomiast nie posiadał w 2016 r. i nie posiada do chwili obecnej koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych (Decyzja koncesyjna k. 20 -21 akt adm.).

Powód złożył w 2016 r. sprawozdania, o których mowa w art. 30 ust. 2 ustawy o biokomponentach za pierwszy i drugi kwartał 2016 r. z których wynika, iż sprowadził z zagranicy oraz wprowadził do obrotu (sprzedał) w 2016 r. odpowiednio:

- w I kwartale 2016 r.: 69,78 ton benzyny silnikowej mającej zawierać 2,58 ton bioetanolu, 18 495,79 ton oleju napędowego bez zawartości biokomponentów,
- w II kwartale 2016 r.: 1 210,41 ton benzyny silnikowej mającej zawierać 57,60 ton bioetanolu, 37 201,79 ton oleju napędowego bez zawartości biokomponentów,

co daje łącznie:

- 1 280,19 ton (1 716,76 m<sup>3</sup>) benzyny silnikowej mającej zawierać 60,18 ton bioetanolu, o łącznej wartości opałowej (energetycznej) 54 085 290 MJ,
- 55 697,58 ton [66 527,67 m<sup>3</sup>] oleju napędowego bez zawartości biokomponentów, o wartości opałowej (energetycznej) 2 394 995 940 MJ (Sprawozdanie k.7-10, 11-14 akt adm.).

Jednakże powód nie przedłożył Prezesowi URE, sprawozdania rocznego podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy (dalej (...)), o którym mowa w art. 30b ustawy o biokomponentach, za 2016 r., które winno zawierać informacje o wywiązaniu się z obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1j ustawy, w tym o spełnianiu kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biokomponenty, które zostały zaliczone do realizacji tego obowiązku (okoliczność niesporna).

Powód, pomimo wezwania zawartego w piśmie Prezesa URE z 30 maja 2018 r., prawidłowo doręczonego mu 6 czerwca 2018 r., nie przedstawił również żadnych wyjaśnień oraz dokumentów w sprawie (Wezwanie k.1-2 akt adm.).

W związku z nieprzekazaniem przez powoda dokumentów umożliwiających ustalenie ogólnej wartości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych rozporządzonych poprzez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej przez powoda, a także zużytych przez niego na potrzeby własne, Prezes URE pozyskał dane w tym zakresie z Raportu rocznego za 2016 r., zatytułowanego „Przemysł i handel naftowy” (str. 31), opracowanego przez (...) Organizację (...), zgodnie z którym:

- średnia roczna cena hurtowa benzyn silnikowych u krajowych producentów paliw w 2016 r. (na bazie danych (...) S.A. i Grupy (...) S.A.), wynosiła 4 180,77 zł/1000 l z VAT (3 399 zł/1000 l bez VAT),
- średnia roczna cena hurtowa oleju napędowego u krajowych producentów paliw w 2016 r. (na bazie danych (...) S.A. i Grupy (...) S.A.), wynosiła 4 017,18 zł/1000 l z VAT (3 266 zł/1000 l bez VAT).

W dniu 7 września 2019 roku Prezes URE wydał zaskarżoną Decyzję (k.52- 57 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny, Sąd ustalił w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym i sądowym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, a zatem Sąd nie miał również wątpliwości co do ich wiarygodności.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd dokonując oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego stanął na stanowisku, że zaskarżona decyzja jest prawidłowa i znajduje uzasadnienie w przepisach prawa, zaś zarzuty podnoszone przez stronę powodową w odwołaniu nie mogą skutkować jej uchYLENIEM.

Zgodnie z przepisem art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach, podmiot realizujący (...) jest obowiązany zapewnić w danym roku kalendarzowym co najmniej minimalny udział innych paliw odnawialnych lub biokomponentów zawartych w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych, stosowanych we wszystkich rodzajach transportu, rozporządzanych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej lub zużywanych przez niego na potrzeby własne w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych stosowanych w transporcie drogowym i kolejowym, rozporządzanych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej lub zużywanych przez niego w ciągu roku kalendarzowego na potrzeby własne.

Natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o biokomponentach, pod pojęciem podmiotu realizującego (...) należy rozumieć każdy podmiot, w tym mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dokonujący, samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu, wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, który: a) rozporządza nimi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej lub b) zużywa je na potrzeby własne na tym terytorium, z wyłączeniem przywozu paliw ciekłych przeznaczonych do użycia podczas transportu i przywożonych w standardowych zbiornikach, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1114, ze zm.).

Poza sporem było, że powód, będąc podmiotem realizującym (...), nie uczynił zadość obowiązkowi przewidzianemu w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach, bowiem nie przedłożył Prezesowi URE, sprawozdania rocznego podmiotu

realizującego (...), o którym mowa w art. 30b ustawy o biokomponentach za 2016 r., które winno zawierać informacje o wywiązaniu się z obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1 wymienionej ustawy, w tym o spełnianiu kryteriów zrównoważonego rozwoju przez biokomponenty, które zostały zaliczone do realizacji tego obowiązku. Powód nie wykazał w toku postępowania dowodowego aktywności, która podważałaby ustalenia faktyczne poczynione przez Prezesa URE.

Słusznie, Prezes URE, w odpowiedzi na odwołanie podniósł, że pozyskanie wymaganych dokumentów bądź informacji od innych organów nie było możliwe, bowiem nie dysponują one dokumentacją, która w pełny sposób potwierdzałaby zawartość biokomponentów w paliwach ciekłych stanowiących podstawę do realizacji (...) w 2016 roku. Jedynie powód może sporządzić świadectwo na podstawie wystawionych mu poświadczeń, które dałoby podstawę do zaliczenia tych biokomponentów do realizacji (...) jako spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju.

Warto również podkreślić, że powód w odwołaniu nie przedstawił dowodów na poparcie przed Sądem tezy, iż wbrew ustaleniom Prezesa URE zrealizował obowiązek (...) za 2016 rok. W tym stanie rzeczy, Sąd uznał, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy uzasadniał postawienie powodowi zarzutu naruszenia art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach.

Odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy jest odpowiedzialnością obiektywną. Nie jest konieczne wykazanie umyślnej albo nieumyślnej winy ukaranego podmiotu. Jednakże nie oznacza to, że nie istnieje możliwość ograniczenia lub wyłączenia przedmiotowej odpowiedzialności (tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 01 czerwca 2010 r. sygn. III SK 5/10, LEX nr 622205). Jak słusznie wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 05 lutego 2015 r. o sygn. III SK 36/14 (LEX nr 1652700) o ile do zastosowania klasycznych sankcji administracyjnych wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności zachowania adresata z treścią normy, o tyle w przypadku nakładania przez organ kary pieniężnej, wymierzania jej wysokości oraz oceny możliwości odstąpienia od jej wymierzenia, istotną rolę odgrywają czynniki o charakterze subiektywnym, odtwarzane w oparciu o analizę całokształtu zachowania karanego przedsiębiorcy, jego motywacji, kontekstu zarzucanego mu naruszenia, czy chociażby wpływu przedsiębiorstwa na uchybienie obowiązujących norm. Jak pisał Sąd Najwyższy, ukształtowała się zatem linia orzecznicza, zgodnie z którą przyjęto, że przedsiębiorstwo energetyczne może uniknąć kary, gdy wykáže, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy z uwagą na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo- prewencyjnym.

W rozpoznawanej sprawie powód nie wykazał, aby podjął jakiegokolwiek działania, aby uniknąć naruszenia przepisów ustawy o biokomponentach.

W tej sytuacji, Prezes URE prawidłowo uznał, że powód dopuścił się naruszenia przepisów ustawy o biokomponentach, czego konsekwencją jest konieczność nałożenia na powoda kary pieniężnej.

Jednakże przed podjęciem ostatecznej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej pozwany rozważył, czy w sprawie nie powinien znaleźć zastosowania przepis art. 189f k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, w szczególności jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. Aby odstąpienie od nałożenia kary było możliwe obie przesłanki muszą być spełnione łącznie.

W tym miejscu należy zauważyć, iż aktualnie Sąd Najwyższy prezentuje stanowisko, iż odstąpienie od wymierzenia kary ze względu na znikomą szkodliwość czynu pozostawione jest w znacznej mierze uznaniu administracyjnemu. Zważywszy zaś, że to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne, znając specyfikę rynku energii i problemy tego sektora gospodarki, to Sąd tylko wyjątkowo może odstąpić od wymierzenia kary, o ile ukarany przedsiębiorca zdoła wykazać, że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek ( tak SN w wyroku z 27.11.2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, Legalis).

W rozpoznawanej sprawie, po zapoznaniu się z argumentacją pozwanego zawartą w uzasadnieniu Decyzji oraz odpowiedzi na odwołanie, Sąd uznał, iż pozwany nie przekroczył granic uznania administracyjnego.

Prezes URE podkreślił bowiem, że powód wzywany do przedstawienia dokumentów potwierdzających zrealizowanie (...) w 2016 roku nie przedstawił żadnych dowodów, jak również nie wyjaśnił, dlaczego wezwania nie wykonał. Takie zachowanie powoda świadczy o lekceważeniu przez niego prawa, a tym samym nie może być uznane za szkodliwe w stopniu znikomym.

W tej sytuacji Sąd był zobowiązany do ustalenia, czy wysokość kary nałożonej na powoda jest prawidłowa. Zgodnie z przepisem art. 33 ust. 5 ustaw o biokomponentach, **w brzmieniu obowiązującym w 2016 r.**, wysokość kary pieniężnej oblicza się według wzoru:

$$K = 5xWx (M-R)/100\%$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

**K** - wysokość kary, wyrażoną w złotych,

**W** - ogólną wartość paliw ciekłych i biopaliw ciekłych rozporządzonych poprzez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej przez podmiot podlegający karze, a także zużytych przez niego na potrzeby własne, liczoną za rok, w którym podmiot ten nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1, wyrażoną w złotych,

**M** - wysokość Narodowego Celu Wskaźnikowego, do którego realizacji był zobowiązany podmiot podlegający karze, wyrażoną w procentach,

**R** - wysokość zrealizowanego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych zużytych we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych rozporządzonych poprzez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej lub zużywanych przez podmiot podlegający karze w transporcie drogowym i kolejowym w roku, w którym podmiot ten nie zrealizował obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1, wyrażoną w procentach. **W przypadku powoda byłaby to kara w wysokości 97 423 003,36 zł.**

Zgodnie zaś z tym przepisem, ale w brzmieniu obowiązującym **w dacie niniejszej decyzji**, karę pieniężną oblicza się według wzoru:

$$K = A x W x (N - R)/100\%$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

**K** - wysokość kary, wyrażoną w złotych,

**A** - współczynnik równy 0,20, wyrażony w złotych/MJ,

**W** - wartość energetyczną paliw ciekłych i biopaliw ciekłych rozporządzonych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej przez podmiot podlegający karze, a także zużytych przez niego na potrzeby własne, liczoną za rok, w którym podmiot ten nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 1, wyrażoną w MJ,

**N** - wysokość Narodowego Celu Wskaźnikowego, do którego realizacji był obowiązany podmiot podlegający karze, wyrażoną w procentach,

**R** - wysokość zrealizowanego udziału innych paliw odnawialnych lub biokomponentów zawartych w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych, stosowanych we wszystkich rodzajach transportu, rozporządzanych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej lub zużywanych przez podmiot podlegający karze na potrzeby własne w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych stosowanych w transporcie drogowym i kolejowym, rozporządzanych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej lub zużywanych przez niego w ciągu

roku kalendarzowego na potrzeby własne w roku, w którym podmiot podlegający karze nie zrealizował obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1, wyrażoną w procentach. **W przypadku powoda byłaby to kara w wysokości 34 776 953,47 zł.**

W takiej sytuacji, jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, organ administracji stosuje ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony jest zobowiązany (art. 189c k.p.a.).

Prezes URE był zatem zobowiązany do uwzględnienia regulacji względniejszej dla powoda i tak też uczynił, bowiem przy wymierzaniu kary zastosował przepis art. 33 ust. 5 ustawy o biokomponentach, w wersji obowiązującej w dacie wydania decyzji, gdyż kara pieniężna ustalona w oparciu o ten przepis była niższa, od kary ustalonej na podstawie przepisów obowiązujących w dacie popełnienia czynu tj. 2016 roku.

Ponadto wysokość kary jak słusznie zauważył pozwany nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego podmiotu realizującego (...), osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego podmiotu realizującego (...), wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Powód z działalności objętej koncesją na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą w 2017 r., osiągnął przychód w wysokości (...)zł (Formularz opłaty koncesyjnej k. 15 akt adm.). Oznacza to, iż maksymalna wysokość kary pieniężnej, która mogła być wymierzona w niniejszej sprawie wynosiła(...)zł, a wysokość kary ustalona w oparciu o przepis art. 33 ust. 5 ustawy o biokomponentach - (...) zł.

W związku z powyższym kara pieniężna wymierzona niniejszą decyzją w wysokości 3 008 354 zł jest zgodna z wyżej wymienionymi przepisami ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, dlatego też nie było podstaw do zmiany jej wysokości.

Nie znajdując zatem podstaw uzasadniających uwzględnienie odwołania, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił je w oparciu o przepis art. 479<sup>53</sup> §1 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. wskazującej na obowiązek zwrotu przeciwnikowi kosztów postępowania przez stronę przegrywającą sprawę. Odwołując się do tej zasady, Sąd zasądził od powoda na rzecz pozwanego wynagrodzenie pełnomocnika procesowego strony pozwanej w wysokości 720 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804).

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

(...)

(...)