

Sygn. akt XVII AmE 49/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 stycznia 2023 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie – XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący – SSO Bogdan Gierzyński

po rozpoznaniu w dniu 30 stycznia 2023 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa (...) **Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 9 grudnia 2020 r., znak: (...) ((...))

I. oddala odwołanie;

II. zasądza od powoda (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Bogdan Gierzyński

Sygn. akt XVII AmE 49/21

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 9 grudnia 2020 r., znak: (...) ((...)), 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 2017 r., poz. 285), oraz art. 16 ust 1 ustawy z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1356, ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy - (...) Sp. z o.o., z siedzibą w W., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...) orzekł:

1) że Przedsiębiorca naruszył art 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w ten sposób, iż nie zapewnił w 2017 r. minimalnego udziału, o którym mowa w art 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, na poziomie wynoszącym 7,10%,

2) w związku ze stwierdzeniem naruszenia, o którym mowa w pkt 1, wymierzam Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 2 459 592,75 zł (słownie: dwa miliony czterysta pięćdziesiąt dziewięć tysięcy pięćset dziewięćdziesiąt dwa złote siedemdziesiąt pięć groszy).

Od powyższej decyzji odwołanie złożył (...) Sp. z o.o., z siedzibą w W. zaskarżając ją w całości.

Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji:

- art. 7 oraz art. 77 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w szczególności w zakresie zbadania, czy w niniejszej sprawie zastosowanie znajdują przewidziane w dziale IVA KPA instytucje odstąpienia od wymierzenia kary lub okoliczności wyłączające odpowiedzialność za naruszenia prawa i w konsekwencji naruszenie.

- art. 23 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. ustawy BIO poprzez błędne uznanie, iż Spółka nie zrealizowała obowiązku zapewnienia w danym roku kalendarzowym co najmniej minimalnego udziału innych paliw odnawialnych lub biokomponentów zawartych w paliwach, stosowanych we wszystkich rodzajach transportu, rozporządzanych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej skutkującej trwałym wyzbyciem się tych paliw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywanych przez niego na potrzeby własne na tym terytorium w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych stosowanych w transporcie drogowym i kolejowym, rozporządzanych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej skutkującej trwałym wyzbyciem się paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywanych przez niego w ciągu roku kalendarzowego na potrzeby własne na tym terytorium.

- art. 189e k.p.a. poprzez nieuzasadnione odstąpienie od jego zastosowania, tj. niedostrzeżenie że do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, tj. bardzo złej sytuacji, w której na chwilę obecną znajduje się Spółka.

Z uwagi na powyższe naruszenia Odwołujący wniósł o:

- na podstawie art. 479⁴⁹ k.p.c. o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, ewentualnie o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez odstąpienie od wymierzenia Spółce kary,

- zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych,

- na podstawie art. 479⁵² k.p.c. wnosząc o wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o:

1. oddalenie odwołania,

2. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów tj.:

a. ze sprawozdań powoda o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu, o którym mowa w art. 43d ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, za miesiąc styczeń, luty i marzec 2019 r.,

b. pisma powoda z dnia 29 marca 2019 r. wraz z załącznikiem – sprawozdaniem rocznym podmiotu realizującego Narodowy Cel Redukcyjny za rok sprawozdawczy 2018,

c. pisma powoda z dnia 28 stycznia 2019 r., wraz z załącznikiem - sprawozdaniem kwartalnym podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy w zakresie dotyczącym paliw ciekłych, biopaliw ciekłych i innych paliw odnawialnych za czwarty kwartał 2018 r., załączonych do odpowiedzi

- na fakt dysponowania przez powoda dokumentacją niezbędną do składania wyjaśnień w niniejszej sprawie oraz posiadania przez powoda możliwości organizacyjnych i zasobów kadrowych, aby terminowo składać pozwanemu wyjaśnienia, informacje i dokumenty relewantne dla tej sprawy,

3. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

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

Decyzją z dnia 20 stycznia 2016 r., Nr (...) z późniejszymi zmianami Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, udzielił Przedsiębiorcy - (...) Sp. z o.o., z siedzibą w W. koncesji na obrót z zagranicą paliwami ciekłymi - benzynami silnikowymi innymi niż benzyny lotnicze, olejami napędowymi, paliwami lotniczymi, estrami stanowiącymi samoistne paliwo ciekłe (B100), przy wykorzystaniu infrastruktury technicznej innych przedsiębiorców, która to infrastruktura nie jest wykorzystywana przez Przedsiębiorcę, na okres od 21 stycznia 2016 r. do 21 stycznia 2026 r.

Przedmiotowa koncesja została cofnięta z urzędu decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 20 marca 2019 r., znak: (...)

Przedsiębiorca był w 2017 r. podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy i zadeklarował realizację Narodowego Celu Wskaźnikowego na poziomie 7,51%.

W dniu 5 kwietnia 2018 r. do Urzędu Regulacji Energetyki wpłynęło, złożone w imieniu Przedsiębiorcy sprawozdanie roczne, o którym mowa w art 30b ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. z 2017 r., poz. 285), oznaczone jako (...), za 2017 r.

Zgodnie z działem 2. przedmiotowego sprawozdania rocznego, Przedsiębiorca wykorzystał do realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego w 2017 r. 3 608,08 t estru metylowego wyższych kwasów tłuszczowych oraz 3140,71 t biowęglowodorów ciekłych do silników o zapłonie samoczynnym, spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie powyższe dane są zgodne z ilościami wykazanymi w świadectwie nr (...) załączonym do przedmiotowego sprawozdania rocznego: 3 140,71 t HVO (w tym wykazano poświadczenia wystawione przez (...) LIMITED na 1 988,71 t i (...) s.r.o. na 1152 t) oraz 3 608,087 t biodiesla rzepakowego (w tym wykazano poświadczenia wystawione przez (...)s.r.o. na 2 800 t, (...) s.r.o. na 7,127 t oraz (...) S.A. na 800,96 t).

Na okoliczność pozyskania biokomponentów - biowęglowodorów ciekłych (HVO) oraz estru metylowego wyższych kwasów tłuszczowych w ilości 7,127 t, zawartych w oleju napędowym, zadeklarowanych jako wykorzystanych do realizacji ww. obowiązku Przedsiębiorca przedstawił: kopię ramowej umowy handlowej zawartej dnia 1 grudnia 2017 r. pomiędzy (...) s.r.o. (Sprzedającym), i Przedsiębiorcą, kopię ramowej umowy handlowej zawartej dnia 2 stycznia 2017 r. pomiędzy (...)Limited (Sprzedającym), i Przedsiębiorcą oraz 7 poświadczeń, o których mowa w art 2 ust. 1 pkt 40 ustawy.

Przedmiotem obydwu wymienionych umów była sprzedaż oleju napędowego BO, tj. bez dodatku biokomponentów, oraz B7, tj. z licznym objętościowo 7% dodatkiem biokomponentów. Przedmiotowe umowy nie zawierają postanowień określających ilość sprzedawanego oleju napędowego (zgodnie z § 1 ust. 2 umowy: „Zakup Produktu w konkretnej ilości odbywa się na podstawie dokumentu „Zamówienia” (...)), oraz ilości poszczególnych rodzajów sprzedawanego oleju napędowego (BO i B7).

Przedsiębiorca nie przedstawił on poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii przedmiarowych umów, jak również nie przedstawił dodatkowych dokumentów potwierdzających zawartość estrów metylowych i biowęglowodorów ciekłych w paliwach płynnych nabytych od (...) Limited i (...) s.r.o. (np. faktury VAT, świadectwa jakości, dokumenty produkcyjne) oraz fakt dokonania ich importu lub nabycia wewnątrzspółnotowego.

Na okoliczność pozyskania estru metylowego wyższych kwasów tłuszczowych stanowiącego samoistne paliwo (B100) w ilości 3 600,96 t, zadeklarowanego jako wykorzystany do realizacji ww. obowiązku Przedsiębiorca przedstawił: kopię ramowej umowy handlowej zawartej dnia 2 października 2017 r. pomiędzy (...) Sp. z o.o. Oddział w Polsce (Sprzedającym), i Przedsiębiorcą, kopię umowy dostawy" 28/BO/203 7 zawartej dnia 4 grudnia 2017 r. pomiędzy (...) S.A. (Dostawcą), i Przedsiębiorcą, wraz z trzema załącznikami, kopię umowy w (...) wytworzenia (produkcji) biopaliwa płynnego (ciekłego) z powierzonego materiału, zawartej dnia 4 grudnia 2017 r. pomiędzy (...) S.A., (Usługodawcą), 2 poświadczenia wystawione przez (...)s.r.o. na łączną ilość 2 800 t biodiesla, oraz 1 poświadczenie wystawione przez

(...) S.A. na 800,96 t (...). Ramowa umowa handlowa nie została podpisana przez przedstawiciela (...) Sp. z o.o. Oddział w Polsce.

Wobec nieprzekazania przez Przedsiębiorcę dokumentów umożliwiających ustalenie ogólnej wartości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych rozporządzonych poprzez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej przez Przedsiębiorcę, a także zużytych przez niego na potrzeby własne, w tym zakresie oparto się na:

- raporcie za 2017 r. zatytułowanym „Przemysł i handel naftowy” (str. 34), opracowanym przez (...) Organizację (...), zgodnie z którym średnia roczna cena hurtowa oleju napędowego netto u krajowych producentów paliw w 2017 r. (na bazie danych (...) S.A. i Grupy (...) S.A.), wynosiła 2 035 zł/1000 i, tj. 2 431 zł/t (2 990 zł/t z VAT),
- zestawieniu zatytułowanym „Sprzedaż towaru 'Biodiesel B-100 CN 38260010' do kontrahenta: (...) s.r.o. Sp. z o.o.”, które zostało załączone do pisma Przedsiębiorcy z dnia 18 kwietnia 2019 r., zgodnie z którym średnia cena brutto sprzedaży estru metylowego wyższych kwasów tłuszczowych stanowiącego samoistne paliwo [B100], wynosiła 4 771,96 zł/t.

W złożonym sprawozdaniu Przedsiębiorca w dziale 1. zatytułowanym: „ILOŚCI PALIW CIEKŁYCH, BIOPALIW CIEKŁYCH I INNYCH PALIW ODNAWIALNYCH, ROZPORZĄDZONYCH POPRZEZ DOKONANIE JAKIEJKOLWIEK CZYNNOŚCI PRAWNEJ LUB FAKTYCZNEJ LUB ZUŻYTYCH NA POTRZEBY WŁASNE W TRANSPORCIE DROGOWYM I KOLEJOWYM”,

- w wierszu dotyczącym oleju napędowego zawierającego do 7,0% objętościowo biokomponentów (poz. 103-1], wykazał ilość 80 983,861 t, w tym 7,127 t estrów metylowych kwasów tłuszczowych (poz. 103-3] oraz 3 140,71 t biowęglowodorów ciekłych do silników o zapłonie samoczynnym (poz. 103-14],

- w wierszu dotyczącym estru metylowego kwasów tłuszczowych stanowiącego samoistne paliwo (poz. 107-1], wykazał ilość 3 600,96 t,

natomiast w dziale 2. zatytułowanym: „BIOKOMPONENTY WYKORZYSTANE W PALIWACH CIEKŁYCH, BIOPALIWACH CIEKŁYCH I INNYCH PALIWACH ODNAWIALNYCH, ROZPORZĄDZONYCH POPRZEZ DOKONANIE JAKIEJKOLWIEK CZYNNOŚCI PRAWNEJ LUB FAKTYCZNEJ LUB ZUŻYTYCH NA POTRZEBY WŁASNE WE WSZYSTKICH RODZAJACH TRANSPORTU, SPEŁNIAJĄCE KRYTERIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU”,

- w punkcie 2.2. Przedsiębiorca wykazał ilość 3 608,08 t estru metylowego kwasów tłuszczowych, przy czym nie wskazał firmy dostawcy biokomponentu oraz

- w punkcie 2.4. ilość 3 140,71 t biowęglowodorów ciekłych do silników o zapłonie samoczynnym, również tu nie wskazując firmy dostawcy biokomponentu.

Do przedmiotowego sprawozdania rocznego zostało załączone świadectwo, o którym mowa w art. 2 ust, 1 pkt 39 ustawy, oznaczone numerem 701-049 - 70 -75/1/17, obejmujące 3 140,71 t uwodornionego oleju roślinnego (hydrotreated vegetable oil, HVO] (w tym wykazano poświadczenia wystawione przez (...) LIMITED na 1 988,71 t i (...) s.r.o. na 1152 t] oraz 3 600,087 t biodiesla rzepakowego (w tym wykazano poświadczenia wystawione przez (...) s.r.o. na 2 800 t, (...) s.r.o. na 7,127 t oraz (...), S.A. na 800,96 t).

Ramowa umowa handlowa zawarta 2 października 2017 r. między Przedsiębiorcą (Sprzedającym) i (...) Sp. z o.o. Oddział w Polsce, której przedmiotem była sprzedaż estrów metylowych kwasów tłuszczowych (FAME FI 00), nie została podpisana przez przedstawiciela (...) Sp. z o.o. Oddział w Polsce.

Przedłożone **przez** Przedsiębiorcę dokumenty, nie stanowią wystarczających dowodów na wy **korzystanie** objętych nimi biopaliw ciekłych i biokomponentów, do realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego.

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym oraz twierdzenia stron postępowania.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie rozważań należy odnieść się do zarzutów naruszenia przepisów k.p.a. i podkreślić, że w judykaturze istnieje utrwalony od dawna pogląd o nieskuteczności powoływania się na naruszenie przepisów postępowania administracyjnego w postępowaniu przed SOKiK, poza pewnymi wyjątkami. Sąd taki pogląd podziela. Tego typu zarzuty co do zasady nie mogą stanowić samoistnej podstawy uchylenia decyzji, co wynika z faktu, że wniesienie do sądu odwołania od decyzji administracyjnej, wszczyna dopiero cywilne, pierwszoinstancyjne postępowanie sądowe, w którym sąd dokonuje własnych ustaleń, rozważając całokształt materiału dowodowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91; postanowienie z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99; wyrok z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98). Stwierdzić również należy, iż zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania administracyjnego nie mogą być podnoszone przed SOKiK, który jako sąd powszechny rozpatruje sprawę od nowa, co skutkuje brakiem możliwości uchylenia decyzji zaskarżonej do tego sądu z uwagi na naruszenie przepisów postępowania administracyjnego (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 grudnia 2006 r., sygn. akt VI ACa 620/06). Chodzi o takie uchybienia organu, na skutek których podmiot, którego dotyczy decyzja, nie ma zapewnionych odpowiednich gwarancji proceduralnych, w szczególności mówi się tutaj o uchybieniach tego rodzaju (wadach kwalifikowanych decyzji), które istotnie wpłynęły na merytoryczną treść zaskarżonej decyzji lub też takie sytuacje, w których zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej. Wyjątki od zasady, że zarzuty procesowe odnoszące się do etapu postępowania administracyjnego nie mogą doprowadzić do uchylenia decyzji w ramach rozpoznania odwołania, które zostały wypracowane przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, wskazują, że taka możliwość odnosi się tylko do takich zarzutów, które po pierwsze nie mogą być konwalidowane na etapie postępowania sądowego (jak ma to miejsce np. w odniesieniu do ustaleń faktycznych, środków dowodowych, oceny dowodów, niektórych wad formalnych samej decyzji), ale także waga tych zarzutów musi być na tyle istotna, że uzasadnia ona uchylenie decyzji. specyficzny tryb postępowania, z jakim mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, zasada się na założeniu, że organ w toku postępowania administracyjnego gromadzi dowody na poparcie swoich twierdzeń, zaś strona odwołująca się czyli powód, w procesie zwalcza te dowody przedstawiając sądowi inne dowody, które zmierzają do obalenia twierdzeń organu. Sąd na nowo przeprowadza zatem postępowanie dowodowe, gromadząc materiał dowodowy w postępowaniu sądowym, z tego też względu przebieg postępowania administracyjnego nie ma wpływu na ostateczną decyzję podejmowaną przez Sąd. Do powoda należy zatem wykazanie, że zaprezentowane przez organ dowody nie pozwalają na konkluzję taką jak w decyzji, zaś rzeczą Sądu nie jest zastąpienie organu i przeprowadzenie postępowania od początku, a jedynie ocena legalności decyzji i w zależności od przewidzianych prawem możliwości bądź zmiana decyzji bądź jej uchylenie.

W związku z faktem posiadania koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, powód był w 2017 roku podmiotem mającym obowiązek realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 24 ustawy, Narodowy Cel Wskaźnikowy to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych zużytych we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym, liczony według wartości opałowej.

Według unormowania zawartego w art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o bib, w brzmieniu obowiązującym w 2018 r. i mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, przez podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy 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 skutkującej trwałym wyzbyciem się paliw ciekłych lub

biopaliw ciekłych 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.

Z kolei na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy o bib, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1356, ze zm.), stosowanym zgodnie z art. 16 tej ustawy, podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy jest zobowiązany zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w paliwach rozporządzonych lub biokomponentów zawartych w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych, stosowanych we wszystkich rodzajach transportu, rozporządzanych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej skutkującej trwałym wyzbyciem się paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywanych przez niego na potrzeby własne na tym terytorium w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych stosowanych w transporcie drogowym i kolejowym, rozporządzanych przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej skutkującej trwałym wyzbyciem się paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywanych przez niego w ciągu roku kalendarzowego na potrzeby własne na tym terytorium.

W myśl art. 23 ust. 2 ustawy, minimalny udział, o którym mowa powyżej, liczony jest według wartości opałowej poszczególnych biokomponentów i jest równy Narodowemu Celowi Wskaźnikowemu.

Zgodnie zaś z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1986), Narodowy Cel Wskaźnikowy na 2017 r. ustalony został w wysokości 7,10%.

W dniu 5 kwietnia 2018 r. do pozwanego wpłynęło, złożone w imieniu powoda, sprawozdanie roczne, o którym mowa w art. 30b ust. 1 ustawy oznaczone jako URE-NCW, za 2017 r., z którego wynika, że w 2017 r. był on podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy i zadeklarował realizację Narodowego Celu Wskaźnikowego na poziomie 7,51%. Powód posiadał w 2017 r. status podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy. Jednakże ustalenia faktyczne poczynione przez pozwanego w toku postępowania administracyjnego, przeprowadzonego w niniejszej sprawie, doprowadziły do wniosku, że powód, będąc podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy, nie uczynił zadość obowiązkowi przewidzianemu w art. 23 ust. 1 ustawy, a realizacja przez powoda Narodowego Celu Wskaźnikowego w 2017 r. wyniosła 0%.

Podkreślenia wymaga za pozwanym, że art. 3 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.Urz. UE. L Nr 140, str. 16), zatytułowany „Obowiązkowe krajowe cele ogólne i środki w zakresie stosowania energii ze źródeł odnawialnych” stanowi, iż każde państwo członkowskie zapewnia, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10 % końcowego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim, a ponadto określa stosowne definicje i delegacje. Z kolei art. 28a ust. 1 ustawy przewiduje, że biokomponenty mogą być zaliczone podmiotowi realizującemu Narodowy Cel Wskaźnikowy na poczet realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1, wyłącznie wtedy, gdy: 1) spełniają kryteria zrównoważonego rozwoju określone w art. 28b-28bc; 2) nie zostały wcześniej zaliczone na poczet realizacji obowiązku określonego w art. 3 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

Podzielić zatem należy stanowisko pozwanego, że oświadczenie Sprzedawcy - (...) Sp. z o.o. Oddział w Polsce, o zaliczeniu dostarczonego produktu na poczet realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego, który na gruncie prawa polskiego stanowi implementację obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2009/28/WE, wyłącza możliwość ponownego zaliczenia, tym razem przez Przedsiębiorcę, na poczet realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego w 2017 r. tego samego estru metylowego wyższych kwasów tłuszczowych stanowiącego samoistne paliwo CB100) w ilości 2 80U t (łączna ilość estru metylowego wyższych kwasów tłuszczowych wskazana w

sprawozdaniu rocznym – 3 608,087 t, pomniejszona o ilości dostarczone przez (...) s.r.o. - 7,127 t i (...) S.A. - 800,961, wynikające ze świadectw), jednocześnie należy zauważyć, że choć stroną ramowej umowy handlowej jest (...) Sp. z o.o. Oddział w Polsce, to poświadczenia na łączną ilość estru metylowego wyższych kwasów tłuszczowych, która powinna być na jej podstawie dostarczona, zostały wystawione przez (...) s.r.o.

Z kolei odnosząc się do dokumentów przedstawionych w związku z pozyskaniem biokomponentów z (...) S.A., przyjąć należy, iż Przedsiębiorca pozyskał je na podstawie umowy dostawy nr (...), o czym świadczy załącznik nr 1 do tej umowy, stanowiący zlecenie Przedsiębiorcy z dnia 4 grudnia 2017 r. przeklasyfikowania przez (...)A. łącznej ilości 800 t [+/- 5%), na estry metylowe kwasów tłuszczowych stanowiące biopaliwo płynne (ciekłe), oraz załącznik nr 2 do tej umowy, stanowiący dyspozycję Przedsiębiorcy wydania (...) Sp. z o.o. Oddział w Polsce 800 t (+/- 5%) biopaliwa płynnego (ciekłego). Oba załączniki zostały podpisane wyłącznie przez prezesa Zarządu Przedsiębiorcy i nie zawierają żadnych adnotacji ze strony (...) SA, czy też (...) Sp. z o.o. Oddział w Polsce. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1.1. umowy dostawy nr (...), (...)A. (Dostawca) zobowiązuje się wydać Przedsiębiorcy (Odbiorcy) 2 000 t +/- 10% (ca. 2 265 m³ w temperaturze referencyjnej 15°C) Estrów Metylowych Wyższych Kwasów Tłuszczowych RME. knd CN: (...), uprawniających do realizacji (...) na terenie RP, mogących mieć zastosowanie jako komponent oleju napędowego lub być stosowane jako paliwo płynne (ciekłe) - po wykonaniu usługi opisanej w pkt 1.4, tj. polegającej na wytworzeniu z Estrów Metylowych, o których mowa w ust. 1.1. tego paragrafu, biopaliwa płynnego (ciekłego) poprzez nadanie temu towarowi kwalifikacji do stosowania jako samoistne paliwo, na podstawie pisemnego wskazania przez odbiorcę danej partii towaru, za co przewidziano odrębne wynagrodzenie, w myśl § 2 ust. 1 i 5 tej umowy. W poświadczeniu wystawionym przez (...) S.A. dostarczany produkt został określony akronimem (...) (F. E.), w przeciwieństwie chociażby do poświadczeń wystawionych przez (...)s.r.o. gdzie użyto terminu (...). Zastosowane określenia nabywanego towaru dają podstawę do przyjęcia, że stanowił on biokomponent, który bez uprzedniego zblendowania z olejem napędowym nie mógł być wykorzystany do realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego.

Przedłożone **przez** Przedsiębiorcę dokumenty, nie stanowią zatem wystarczających dowodów na **wykorzystanie** objętych nimi biopaliw ciekłych i biokomponentów, do realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego. Powód nie udowodnił zatem, że wypełnił realizację Narodowego Celu Wskaźnikowego.

Odnosząc się do zarzutu powoda, że to z powodu siły wyższej nie mógł zrealizować ustawowego obowiązku złożenia sprawozdania, zdaniem Sądu zarzut jest bezzasadny.

Należy bowiem wskazać, że siła wyższa jest najczęściej definiowana jako "zdarzenie zewnętrzne, niemożliwe do przewidzenia (co obejmuje również niske prawdopodobieństwo jego zajścia w danej sytuacji) i niemożliwe do zapobieżenia (przy czym w zasadzie chodzi o niemożliwość zapobieżenia nie tyle samemu zjawisku, co jego następstwom)" - (J. Pokrzywniak, Klauzula siły wyższej, MoP 2005, Nr 6). Siła wyższa jest zdarzeniem o charakterze przypadkowym lub naturalnym (żywiolowym), nie do uniknięcia, takim, nad którym człowiek nie panuje. Należą do nich zwłaszcza zdarzenia o charakterze katastrofalnych działań przyrody i zdarzenia nadzwyczajne w postaci zaburzeń życia zbiorowego, jak wojna, zamieszki krajowe. Siłę wyższą należy rozumieć jako zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżyczyć.

Tymczasem powód jako działanie siły wyższej wskazuje czynności podejmowane przez organ administracji skarbowej. Jak wskazywał w uzasadnieniu odwołania, Spółka nie miała wpływu na działania organów administracji skarbowej, a także organów ścigania, które zabezpieczyły dokumenty niezbędne do potwierdzenia iż Spółka działa zgodnie z prawem. Należy zaznaczyć, iż w relacji organ-jednostka, to organ ma silniejszą pozycję tzn. Spółka jest zobligowana do zastosowania się do wezwań organów, czy obowiązku przekazania dokumentów. Tak też się stało w niniejszym przypadku, dokumenty Spółki zostały zabezpieczone, zatem Spółka nie mogła ich odzyskać na okoliczność sprawy przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki. W jego ocenie organ nie podjął działań celem ustalenia, z jakich powodów Spółka nie złożyła odpowiednich dokumentów i wyjaśnień, ponadto odmówiła Spółce przedłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi, gdzie wyraźnie wskazywano iż w takim terminie jest to dla Spółki niemożliwe do zrealizowania - czym naruszył także przepisy postępowania administracyjnego odnoszące się do gromadzenia

dowodów i ustalania okoliczności sprawy przed wydaniem decyzji. W ocenie Sądu powyższe okoliczności nie mają znaczenia w niniejszej sprawie.

Podzielić należy stanowisko pozwanego, że w toku postępowania wyjaśniającego w przedmiocie realizacji przez powoda Narodowego Celu Wskaźnikowego w 2017 r., znak: (...), powód powołał się wyłącznie na fakt zatrzymania dokumentacji firmowej dokonanej przez Delegaturę CBA w Katowicach, na polecenie Prokuratury Regionalnej w B. (pismo powoda z 1 lutego 2019 r. i 18 kwietnia 2019 r.). Okoliczność ta została uwzględniona przy formułowaniu kolejnych wezwań do powoda i zabezpieczona dokumentacja nie była ich przedmiotem. Ponadto żądane dokumenty i informacje nie zostały przedstawione przez powoda pomimo upływu terminu określonego w wezwaniu z dnia 5 lipca 2019 r. (k. 81 i nast. akt adm.), a następnie terminu wskazanego przez samego powoda w piśmie z dnia 11 lipca 2019 r., tj. do 26 sierpnia 2019 r. (k. 84 akt adm.). Odmowa przedłużenia terminu na udzielenie odpowiedzi na wezwanie z dnia 5 lipca 2019 r., zawarta w piśmie z dnia 29 lipca 2019 r. (k. 86 akt adm.) była w pełni uzasadniona, mianowicie: „Zważyć bowiem należy, iż postępowanie wyjaśniające w przedmiocie rozliczenia realizacji przez Przedsiębiorcę Narodowego Celu Wskaźnikowego w 2017 r. jest prowadzone przez Prezesa URE od dnia 2 stycznia 2019 r. (data doręczenia wezwania z dnia 17 grudnia 2018 r.), do Przedsiębiorcy skierowano już cztery wezwania, zaś odpowiedź na wezwanie z dnia 1 marca 2019 r., ponowione pismem z dnia 9 kwietnia 2019 r., była na tyle ogólnikowa i niejasna, że konieczne stało się wystosowanie skonkretyzowanego wezwania z dnia 5 lipca 2019 r., stanowiącego w części powtórzenie poprzednich wezwań. Tym samym Przedsiębiorca miał wystarczająco dużo czasu na udzielenie odpowiedzi na ponawiane żądania organu”.

Dodatkowo powód sporządził i złożył przez powoda w Urzędzie Regulacji Energetyki, po dacie dokonania czynności kontrolnych:

1. sprawozdanie, o którym mowa w art. 30b ust. 3 ustawy, za czwarty kwartał 2018 r. sprawozdanie liczbowe, data wpływu do Urzędu: 31 stycznia 2019 r.),
2. sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu, o którym mowa w art. 43 d ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, za miesiąc:
 - styczeń 2019 r. (data wpływu do Urzędu: 8 lutego 2019 r.); Przedsiębiorca wykazał przywóz w celu sprzedaży 7 236,774 m³ oleju napędowego o kodzie CN: 2710 19 43, co jest równoznaczne z rozporządzeniem przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej skutkującej trwałym wyzbyciem się tego paliwa ciekłego;
 - luty 2019 r. (data wpływu do Urzędu: 8 marca 2019 r.) - sprawozdanie zerowe;
 - marzec 2019 r. (data wpływu do Urzędu: 4 kwietnia 2019 r.) - sprawozdanie zerowe;
3. sprawozdania rocznego podmiotu realizującego Narodowy Cel Redukcyjny, o którym mowa w art. 30i ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2019 r. poz. 660), za rok sprawozdawczy 2018. Zgodnie z powołanym przepisem oraz aktami wykonawczymi do niego, przedmiotowe sprawozdanie dotyczy między innymi paliw i biokomponentów i jest sporządzane na podstawie faktur VAT lub innych dokumentów. Sprawozdanie powoda zostało sporządzone przez Panią A. M., podpisane z datą 29 marca 2019 r. przez Pana A. A. i załączone do pisma przewodniego datowanego na dzień 29 marca 2019 r. (data wpływu do Urzędu: 4 kwietnia 2019 r.). W powyższym piśmie powód nie tylko nie wspominał o nieuprawnionych działaniach organów podatkowych, noszących znamiona siły wyższej, które utrudniałyby jego działalność, lecz wprost zadeklarował pełną gotowość do przedkładania dodatkowych wyjaśnień, informacji i dokumentacji.

Zatem w okresie następującym po dacie zabezpieczenia dokumentacji firmowej, powód dysponował niezbędną dokumentacją oraz posiadał możliwości organizacyjne i zasoby kadrowe, aby terminowo składać wyjaśnienia, informacje i dokumenty pozwanemu, więc zarzut o braku dostępności dokumentacji należy uznać za chybiony.

Analizując powyższy zarzut w pierwszej kolejności należy wskazać, że nałożona na przedsiębiorcę kara jest typową karą administracyjną, której zastosowanie jest możliwe w razie zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, a odpowiedzialność administracyjna z jaką mamy tu do czynienia opiera się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej (wyroki TK: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 147 2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Charakterystyczne dla tego typu odpowiedzialności jest jej „oderwane od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy, wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej” (TK sygn. P 64/07).

Odpowiedzialność obiektywna wiąże więc powstanie odpowiedzialności wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest przez ustawę jako naruszenie obowiązujących norm prawnych. Przypisanie odpowiedzialności sprowadza się zatem do ustalenia, czy określone zdarzenie wyczerpuje znamiona ustawowe i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednak także na potrzebę indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego (w tym winy podmiotu). Dotyczy to głównie kryteriów decydujących o rozmiarze kary administracyjnej. Konieczność indywidualizowania odpowiedzialności administracyjnej została zasygnalizowana przykładowo w wyroku z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99), w którym TK uznał za niekonstytucyjne przepisy ustawy o gospodarce odpadami, które przewidywały kary pieniężne dla przedsiębiorców gospodarujących odpadami za nieterminowe przekazanie organom administracji samorządowej tzw. zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości posiadanych odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów. Trybunał niekonstytucyjność tej regulacji wywiódł m.in. z nadmiernej dolegliwości administracyjnej kary pieniężnej, bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości.

Należy w tym miejscu odnotować, że pewien aspekt postulatów dotyczących potrzeby indywidualizacji kar administracyjnych został już wdrożony do systemu prawa administracyjnego, poprzez dodanie w 2017 r. w kodeksie postępowania administracyjnego nowego działu IVA - administracyjne kary pieniężne, w którym w art. 189a i następnych określono zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, w tym podstawy do indywidualizacji tych kar, m.in. z uwagi na: wysokość korzyści, które strona osiągnęła lub straty której uniknęła, częstotliwość niedopełnienia w przeszłości obowiązku, wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony i czas trwania naruszenia.

Podobną rolę spełnia art. 189e k.p.a. wyłączający możliwość nałożenia kary pieniężnej w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej. Jak słusznie zauważa jednak prof. Wierzbowski przepis ten nie zmienia jednak charakteru odpowiedzialności administracyjnej za delikt administracyjny na odpowiedzialność subiektywną. Odpowiedzialność ma nadal charakter obiektywny, wyłączono jedynie możliwość ukarania w bardzo szczególnej sytuacji.

Dokonując oceny zarzutu powoda w kontekście powołanych wyżej rozwiązań prawnych Sąd doszedł do przekonania, że zdarzenia na które wskazuje strona nie noszą znamion siły wyższej w rozumieniu art. 189e k.p.a.

Działanie organów władzy publicznej w ramach ustawowych uprawnień i kompetencji w ocenie Sądu nie mogą być postrzegane w kategoriach siły wyższej, czyli zdarzenia o charakterze przypadkowym, nie do uniknięcia oraz takiego nad którym człowiek nie panuje i nie może przezwyciężyć, czyli takich jak działania przyrody i zdarzenia nadzwyczajne w postaci zaburzeń życia zbiorowego, jak wojna, zamieszki krajowe.

Zważywszy więc, że trwające postępowanie skarbowo-celne nie pozbawia strony możliwości działania, w szczególności może ona nadal prowadzić działalność gospodarczą, w tym także w oparciu o udzieloną koncesję, a nadto, że w dzisiejszych realiach dokumenty księgowo – rozliczeniowe mają często formę elektroniczną, a już z pewnością ich księgowanie odbywa się w takiej formie, nic nie stało na przeszkodzie, aby przedsiębiorca zrealizował obowiązek sprawozdawczy w oparciu o dokumenty wytworzone w postaci elektronicznej do których miał zapewne dostęp lub wystąpić do swoich kontrahentów o duplikaty tych dokumentów. Fakt, że powód nie realizował zobowiązań finansowych wobec pracowników i to było powodem obstrukcji w realizacji obowiązku nie jest także działaniem siły wyższej. Przedsiębiorca musi wszak być przygotowany na kontrole celno-skarbowe, gdyż jest to element każdej działalności, a działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu paliwami z zagranicą w szczególności. Nie można także przyjąć, że powód nie miał możliwości działania, skoro jego organ uprawniony do reprezentacji spółki w postaci zarządu mógł sprawować swoje funkcje i mógł także złożyć w mieniu spółki rzeczony sprawozdanie Prezesowi URE.

Na marginesie należy przy tym wskazać, że spółka powołując się na działania organów celno-skarbowych okoliczności tych w żaden sposób nie wykazała. Do odwołania nie zostały dołączone bowiem żadne dowody potwierdzające fakt zajęcia dokumentacji oraz nie określono ani nie dowiedziono jakiej dokumentacji to dotyczyło. Przy czym należy wskazać, że stosownie do treści art. 30b ust. 5 ustawy o biokomponentach sprawozdanie kwartalne sporządzane jest na podstawie dokumentów potwierdzających informacje w nim zawarte, w szczególności: dokumentów potwierdzających parametry jakościowe paliw ciekłych, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych, o których mowa w ust. 3 pkt 1-3, wraz z potwierdzeniem zawartości biokomponentów w tych paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych; poświadczeń dla biokomponentów zawartych w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych, o których mowa w ust. 3 pkt 1 i 2; faktur VAT.

Powód nie zapewnił w 2017 r., jako podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy, minimalnego udziału biokomponentów, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, na poziomie wynoszącym 7.10%. Zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 pkt 5b ustawy, karze pieniężnej podlega ten, kto będąc podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy, nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 23b ust. 1 ustawy.

W tym stanie rzeczy istniały podstawy do wymierzenia powodowi kary pieniężnej określonej w art. 33 ust. 1 pkt 5a ustawy o bib w brzmieniu obowiązującym do końca 2017 r. Kara ta nie podlega miarkowaniu, gdyż jej wartość jest pochodną wielkości niezrealizowanego obowiązku, a jej wyliczenie nie było kwestionowane w odwołaniu. Kara pieniężna wynosi 0,1 zł za każdy MJ wartości energetycznej biokomponentów, które podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy był obowiązany dodać do paliw ciekłych w celu zrealizowania obowiązku, o którym mowa w art. 23b ust. 1 ustawy, a których udziału nie udokumentował. W związku z powyższym, wymierzona kara pieniężna wyniosła 2 459 592,75 zł.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezes URE jednoznacznie wykazał, że powód dokonując „przywozu” (rozumianego jako import bądź nabycie wewnątrzspółnotowe) paliw ciekłych, a następnie ich sprzedaży na terytorium kraju wypełnił definicję podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy.

Mając to na względzie, Sąd, działając na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c., oddalił odwołanie, albowiem nie znalazł podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach procesu orzeczono stosownie do wyniku sporu na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. art. 99 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

SSO Bogdan Gierzyński