

Sygn. akt *XVII AmE 105/21*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 maja 2023 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia Sądu Okręgowego Arkadiusz Zagrobelny
Protokolant –	Sekretarz sądowy Dominika Zajdowska

po rozpoznaniu w dniu 30 maja 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania *syndyka masy upadłości (...) sp. z o.o. w upadłości z siedzibą w J.*

przeciwko *Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania *syndyka masy upadłości (...) sp. z o.o. w upadłości z siedzibą w J.* od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 24 lutego 2021 r. znak: (...)

I. zmienia zaskarżoną decyzję w zakresie punktu 1 (pierwszego) w ten sposób, że orzeka, iż (...) sp. z o.o. w upadłości z siedzibą w J. nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące od września do grudnia 2017 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki;

II. uchyla zaskarżoną decyzję w zakresie punktu 2 (drugiego);

III. w pozostałym zakresie oddala odwołanie;

IV. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) sp. z o.o. w upadłości z siedzibą w J. w kwotę 1 737 (tysiąc siedemset trzydzieści siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

/sędzia Arkadiusz Zagrobelny /

Sygn. akt *XVII AmE 105/21*

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 30 maja 2023 r.

Decyzją z dnia 24 lutego 2021 r. znak: (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej również jako: „Prezes URE”, „pозwany”) na podstawie:

- art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2, ust. 3, ust. 6 i 6a oraz art. 30 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 2021, poz. 716 ze zm., dalej też „p.e.”),

- art. 104, 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DZ. U. 2018, poz. 2096 ze zm., dalej też „k.p.a.”),

- 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. 1495)

po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy: Panu M. W. Syndykowi masy upadłościowej: (...) Sp. z o. o. w upadłości z siedzibą w miejscowości J., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...) (dalej: „Przedsiębiorca”) w związku z niezachowaniem terminu na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ustawy - Prawo energetyczne, za miesiące: od września do grudnia 2017 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw energii,

orzekł, że:

1) że (...) Sp. z o.o. nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej „sprawozdanie”) za miesiące: od września do października 2017 r. oraz Pan M. W. Syndyk masy upadłościowej: (...) Sp. z o. o. w upadłości nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania za miesiące listopad oraz grudzień 2017 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,

2) za działanie opisane w pkt 1 wymierzył karę pieniężną w wysokości 40.000 zł, w tym:

a) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc wrzesień 2017,

b) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc październik 2017,

c) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc listopad 2017,

d) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc grudzień 2017,

3) umarzył postępowanie administracyjne w związku z niezachowaniem terminu na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ustawy - Prawo energetyczne, za miesiące: od września do grudnia 2017 r. do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw energii.

(decyzja k. 5-25)

Odwołanie od decyzji (zaskarżając ją w zakresie punktu 1 i 2) wniósł syndyk masy upadłości (...) sp. z o.o. w upadłości z siedzibą w J. (dalej również jako: „odwołujący”, „powód”) zarzucając jej naruszenie: art. 7, art. 8, art. 9, art. 10, art. 61 § 4, art. 73 § 1, art. 80, art. 104, art. 105 § 1, art. 107 § 1 pkt. 3 i 5 k.p.a., oraz art. 43d ust. 1, art. 56 ust. 3, art. 56 ust. 6a prawa energetycznego, a także art. 144 ustawy z dnia 28.02.2003 r. Prawo upadłościowe (dalej: „p.u.”). Powód wywodził, iż skoro w roku 2020 nie osiągnął żadnego przychodu, to należało to uwzględnić przy wymierzaniu kary w roku 2021, albowiem lara nie może przekroczyć 15% przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Wskazywał również, że 16.03.2021 r. złożył wymagane sprawozdania za okres od listopada 2017 do stycznia 2021 r. z których wynika, że w tym okresie nie wykonywał żadnych czynności objętych decyzją z dnia 18.01.2017 r. Okoliczność powyższa, w powiązaniu z tym, że zostało wszczęte postępowanie upadłościowe powoda,

oraz z tym, że powód nie prowadził działalności koncesjonowanej przemawia zdaniem powoda za niską społeczną szkodliwością czynu i uzasadnia odstąpienie od wymierzenia mu kary. Powód wywodził ponadto, że 20.11.2017 r. została ogłoszona upadłość (...) sp. z o.o. i dopiero od tej daty syndyk był upoważniony do działania na rzecz powoda. Dlatego też kary za miesiące wrzesień, październik 2017 r. powinny zostać zgłoszone przez pozwanego do masy upadłości (tj. syndyk nie może być nimi obciążony). Powód wskazywał ponadto, że nie został zawiadomiony zarówno o wszyciu jak i o zakończeniu postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie (stosowne zawiadomienia wprowadzi mu doręczono aczkolwiek zostały one zaadresowane do spółki, a nie do niego).

Na podstawie wskazanych zarzutów odwołujący wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji (z zakresie punktów 1 i 2) i umorzenie postępowania
2. zasądzenie na swoją rzecz pod pozwanego kosztów postępowania.

(odwołanie – pismo z dnia 19.03.2021 r. k. 12-22)

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o jego oddalenie, oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Pozwany argumentował, że wysokość kary została ustalona przez ustawodawcę sztywno i wynosi 10 000 zł za każdy okres sprawozdawczy (art. 56 ust. 1 pkt. 12b prawa energetycznego). Wskazał, że to, iż powód nie prowadził działalności gospodarczej w omawianym okresie nie ma znaczenia z punktu widzenia obowiązku składania sprawozdań. Wywodził, iż w realiach niniejszej sprawy nie można mówić o nikomej społecznej szkodliwości czynu powoda, a tym samym nie doszło do naruszenia art. 56 ust. 6a prawa energetycznego. Pozwany wskazywał również, że syndyk otrzymał zarówno zawiadomienia o wszczęciu jak i o zakończeniu postępowania i wypowiadał się w toku postępowania administracyjnego. Niezależnie od tego nadmienił, że postawione przez powoda zarzuty o charakterze proceduralnym pozostają bez wpływu na ocenę zasadności odwołania albowiem Sąd dokonuje samodzielnej oceny okoliczności sprawy.

(pismo z dnia 9.11.2021 r. k. 158-162)

W dalszym toku postępowanie strony podtrzymały prezentowane stanowiska.

(protokół z rozprawy k. 196)

Sąd Okręgowy ustalił, następujący stan faktyczny:

Na mocy decyzji z dnia 18 stycznia 2017 r. znak: (...) powód został wpisany do rejestru podmiotów przywożących pod numerem (...).

Wnioskiem z dnia 17.03.2021 r. powód zwrócił się do pozwanego o wykreślenie go z powyższego rejestru.

Powód nie przekazał Prezesowi URE sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (tj. sprawozdań o których mowa w art. 43d ust. 1 p.e.) za miesiące wrzesień, październik 2017 r. Sprawozdania za miesiące listopad, grudzień 2017 r. powód przekazał Prezesowi URE w marcu 2021 r.

(okoliczności bezsporne k. 5v, 19, a ponadto: sprawozdania k. 42-117, wniosek o wykreślenie k. 118)

Postanowieniem z dnia 20.11.2017 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy ogłosił upadłość (...) sp. z o.o. z siedzibą w J.. Syndykiem został wyznaczony M. W.

(okoliczności bezsporne k. 6, 21, a ponadto: postanowienie k. 12 akt adm.)

Pismem z dnia 18.10.2019 r. Prezes URE powiadomił (...) sp. z o.o. o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z niezachowaniem terminu na złożenie sprawozdania, o którym

mowa w art. 43d p.e., za miesiące: od września do grudnia 2017 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw energii. Wezwano jednocześnie (...) sp. z o.o. do złożenia szczegółowych wyjaśnień w sprawie oraz przesłania uwierzytelnionych kopii dokumentów dotyczących sytuacji finansowej powoda). Zawiadomienie zostało doręczone M. W. w dniu 7.11.2019 r.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, wraz z korespondencją email z dnia 8.11.2019 r., M. W. przesłał pozwanemu skan postanowienia o ogłoszeniu upadłości (...) sp. z o.o.

(okoliczności bezsporne k. 5v, a ponadto: zawiadomienie k. 1-3 akt adm., email k. 11-13)

Skan powyższego zawiadomienia z dnia 18.10.2019 r. M. W. przesłał T. J. mailem z dnia 8.11.2019 r. z prośbą o przygotowanie informacji do udzielenia odpowiedzi. W korespondencji email z dnia 13.11.2019 r. T. J. poinformował syndyka, że w zw. ze złożonym w sierpniu 2017 r. wnioskiem o upadłość nie byli w stanie przekazać sprawozdania do URE. Wskazał ponadto, że nie był możliwy przewóz towarów wrażliwych w przedmiotowym okresie w związku z nieposiadaniem środków transportowych.

Syndyk M. W. pismem z dnia 23.12.2019 r. poinformował pozwanego, że powód w okresie wrzesień-grudzień 2017 r. nie wykonywał działalności w zakresie przewozu towarów wrażliwych. Syndyk wskazał, że wiedzę o powyższym uzyskał od prezesa zarządu powoda (T. J.).

(okoliczności bezsporne k. 6, a ponadto pismo k. 14 akt adm., email k. 15 akt adm.)

Pismami z dni: 8.06.2020 r., 16.06.2020 r., 14.08.2020 r. syndyk informował URE m.in. o tym, że od dnia ogłoszenia upadłości powód nie wykonywał żadnej działalności gospodarczej, (w tym również przewozu paliw), oraz nie uzyskiwał żadnych przychodów.

(okoliczności bezsporne k. 18-19, 161v, a ponadto pisma: k. 25-30)

W roku 2020 (podobnie jak i w 2019) powód nie uzyskiwał żadnych przychodów.

(okoliczności bezsporne k. 18, protokół z rozprawy k. 196v , a ponadto sprawozdanie finansowe k. 34-41)

Pismem z dnia 16 października 2020 Prezes URE zawiadomił powoda o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz o dokumentach składających się na materiał dowodowy sprawy. Powyższe pismo zostało doręczone powodowi w dniu 30.10.2020 r. (potwierdzenie odbioru pisma osobiście podpisał M. W.).

(dowód: zawiadomienie k. 17-18 akt adm., zpo k. 19 akt adm.)

Ustalając powyższy stan faktyczny Sąd oparł się na niespornych twierdzeniach stron (art. 229 k.p.c. oraz art. 230 k.p.c.). Twierdzenia te, mając oparcie w znajdujących się w aktach sprawy dokumentach (art. 245 oraz art. 246 k.p.c.) nie budziły wątpliwości Sądu.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zaskarżona decyzja w zakresie w jakim stwierdza naruszenia prawa przez powoda zasadniczo odpowiada prawu. Jednakże z uwagi na datę wydania decyzji nie było prawidłowe nałożenie na powoda administracyjnej kary pieniężnej. W tym zakresie zarzuty powoda skutkować muszą uchynieniem decyzji w części nakładającej karę.

Zgodnie z **art. 43d ust. 1** prawa energetycznego – w brzmieniu tego przepisu aktualnym na datę wydania zaskarżonej decyzji - przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, a także podmiot przywożący stosownie do swojej działalności przekazuje Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, 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.

Poza sporem w niniejszej sprawie jest, iż powód był podmiotem przywożącym w rozumieniu art. 3 pkt 12c p.e. (był wpisany do rejestru podmiotów przywożących pod numerem (...)).

W związku z powyższym na powódzie spoczywał zatem - zgodnie z wymogiem przewidzianym w art. art. 43d ust. 1 p.e. - obowiązek złożenia do dnia: 20 października 2017 r. miesięcznego sprawozdania za wrzesień 2017 r., 20 listopada 2017 r. miesięcznego sprawozdania za październik 2017 r., 20 grudnia 2017 r. miesięcznego sprawozdania za listopad 2017 r., do 20 stycznia 2018 r. miesięcznego sprawozdania za grudzień 2017 r.

Bezsporne jest, że sprawozdań za miesiące wrzesień i październik 2017 r. powód w ogóle nie złożył, natomiast sprawozdania za miesiące listopad, grudzień 2017 r. zostały złożone dopiero w marcu 2021 r.

W okolicznościach, stosownie do treści **art. 56 ust. 1 pkt 12b** p.e. (karze pieniężnej podlega ten, kto nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d.) pozwany wymierzył powodowi karę pieniężną w wysokości 40 000 zł tj. po 10 000 zł za niezłożenie w terminie każdego z w/w sprawozdań.

Odnosnie wysokości nałożonej kary, pozwany stał na stanowisku, że należy stosować **art. 56 ust. 2h pkt 4** prawa energetycznego, zgodnie z którym „Wysokość kary w przypadkach określonych w ust. 1 **pkt 12b** wynosi 10 000 zł”.

Zauważyć jednakże należy, iż w myśl **art. 56 ust. 3 prawa energetycznego** (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydawania zaskarżonej decyzji) „Wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 pkt 1-2, 3a-12, **12b-27**, 30a-32 i 34-38, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, 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 przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.”

Pojawia się w związku z tym pytanie, jaką wysokość kary ustawodawca przewidział za czyn opisany w art. 56 ust. 1 pkt 12b prawa energetycznego, tj. karę sztywną w wysokości 10 000 zł, czy też może karę, której górna granica jest ograniczana jednocześnie wysokością przychodów przedsiębiorcy (nie może przekroczyć 15% tych przychodów).

Stosownie do treści art. 7a § 1 k.p.a. jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ.

W doktrynie wskazuje się, że przepis ten wprowadza do KPA kolejną zasadę ogólną – zasadę "przyjaznej interpretacji przepisów" (in dubio pro libertate) oraz że celem wprowadzenia tego przepisu było ograniczenie ryzyka obciążenia strony negatywnymi skutkami niejasności przepisów. Wskazuje się również, iż zasada in dubio pro libertate znajduje zastosowanie jedynie w przypadku postępowań administracyjnych, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. nałożenie kary administracyjnej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia (np. odebranie koncesji przedsiębiorcy). Zwłaszcza bowiem w tego rodzaju postępowaniach niejasność przepisów nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla stron postępowania administracyjnego, albowiem mogłoby to godzić w ich inne gwarantowane konstytucyjnie prawa (zob. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Pod red. prof. dr hab. Roman Hausera. Wyd. 7, Warszawa 2021).

W konsekwencji, zdaniem Sądu, jeżeli 15% przychodów przedsiębiorcy stanowi kwotę niższą od 10 000 zł, to ustalając wysokość kary, należy zastosować przepis art. 56 ust. 3 p.e. (w brzmieniu obowiązującym w lutym 2021 r.), co w efekcie doprowadzi do tego, że kara nie będzie mogła wynosić 10 000 zł, i tym samym przepis art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e. nie będzie mógł być zastosowany. Kara ta wówczas wyniesie bowiem max. 15% w/w przychodów. Idąc dalej tym tokiem

rozumowania, jeżeli przedsiębiorca nie osiąga żadnych przychodów, to zdaniem Sądu, brak jest podstaw prawnych do nakładania na niego jakiegokolwiek kary (15% z 0 = 0).

W tym miejscu pojawia się kolejne pytanie, co oznacza użyty przez ustawodawcę w art. 56 ust. 3 p.e. zwrot „przychodu..., osiągniętego w poprzednim roku podatkowym”. W orzecznictwie jednolicie przyjmuje się, że świetle regulacji z art. 56 ust. 3 p.e. nie budzi wątpliwości, że wysokość kary pieniężnej ustala się w oparciu o przychód osiągnięty przez danego przedsiębiorcę w poprzednim roku podatkowym, oraz, że chodzi tu o rok poprzedni w stosunku do roku wydania decyzji (tak m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie V Wydział Cywilny z 6 września 2012 r., sygn. akt VI ACa 464/12, legalis nr 741009, wyrok Sądu Okręgowego, SOKiK z dnia 20.05.2021 r. XVII AmE 68/20).

Odnosząc powyższe rozważania do stanu niniejszej sprawy zauważyć należy, iż skoro powód nie osiągnął żadnych przychodów w roku 2020 r. (tj. w roku poprzednim w stosunku do roku wydania decyzji), to z uwagi na brzmienie art. 56 ust. 3 p.e. brak było podstaw prawnych do wymierzania mu kary pieniężnej za naruszenie przepisu art. art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e.

W tych okolicznościach, podnoszony przez powoda zarzut naruszenia przez Prezesa URE art. 56 ust. 3 prawa energetycznego był trafny.

Podzielenie zarzutu powoda o naruszeniu art. 56 ust. 3 p.u. czyni zasadniczo bezprzedmiotowym zarzut powoda dotyczący naruszenia **art. 56 ust. 6a** p.e. (tj. nieodstąpienia przez pozwanego od wymierzenia kary). Niemniej dla porządku Sąd odniesie się do tego zarzutu.

W myśl 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.

W ocenie powoda, przeciwko wymierzeniu mu kary pieniężnej przemawiało to, że stopień społecznej szkodliwości czynu był znikomy albowiem zostało wszczęte postępowanie upadłościowe wobec powoda, a ponadto powód nie prowadził działalności koncesjonowanej w okresie sprawozdawczym.

Na wstępie omówienia przywołanego zarzutu należy wskazać, że utrwalony zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, jest pogląd, że na podstawie przepisów ustawy Prawo energetyczne **odpowiedzialność** ma **charakter obiektywny**, wynikający z samego faktu naruszenia określonych norm prawnych. Oznacza to, że przedsiębiorca nie może powoływać się na brak winy (zob. np. wyrok Sądu Najwyższego z 19 grudnia 2008 r., sygn. akt III SK 10/08, opubl. system Legalis nr 1885077). Okoliczność ta jest irrelevantna dla samego faktu wymierzenia kary, jak i odstąpienia od karania. Gdyby zamiarem ustawodawcy było uzależnienia samego wymierzenia kary lub zastosowania odstąpienia od jej wymierzenia od zawinienia, a tym samym subiektywizacja odpowiedzialności za naruszenia przepisów, wskazałby tę przesłankę w treści art. 56 ust. 3, 6 i 6a ustawy, czego jednak nie uczynił (zob. postanowienie Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 13 grudnia 2016 r., sygn. akt III SK 22/16, opubl. system Legalis nr 2586425). Tym samym odpowiedzialność przedsiębiorcy istnieje w oderwaniu od winy i do jej ustalenia nie jest konieczne wykazanie zawinionego zachowania, lecz wystarcza stwierdzenie faktu zaistnienia określonego naruszenia prawa.

Odnosząc się natomiast wprost do zarzutu ukarania odwołującego wbrew ziszczeniu się przesłanek przemawiających za odstąpieniem od karania, Sąd pokrótce wyjaśni zasady stosowania tej instytucji, a także jej cel i zakres kontroli sądowej.

Odstąpienie od wymierzenia kary stanowi wyraz **tzw. uznania administracyjnego**, rozumianego jako uprawnienie organu do wyboru konsekwencji prawnej. Uznanie to stanowi zatem sferą dyskrecjonalności, w ramach której organ władzy publicznej ma swobodę wyboru skutku prawnego, jaki w konkretnej sprawie będzie wiązał się z zaistnieniem danych okoliczności. Co istotne, Prezes Urzędu nie ma obowiązku skorzystania z odstąpienia od wymierzenia kary, nawet wówczas gdy spełnione są przesłanki określone w przywołanym przepisie art. 56 ust.6a p.e..

Wynika to z wykładni literalnej normy, która wskazuje, że prezes urzędu jedynie „może” odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. Nie jest to więc tzw. decyzja związana, do której wydania obligują obowiązujące przepisy prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, opubl. system Legalis, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 09 grudnia 2021 r. sygn. akt VII AGa 1040/20, z dnia 16 stycznia 2018 r. sygn. akt VIIAGa 763/18, z dnia 07 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15).

Pozostawienie oceny spełnienia przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej organowi regulacyjnemu, nie oznacza jednak, że ocena zasadności i legalności skorzystania z tej instytucji wyłączona jest spod kompetencji sądu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r. sygn. akt III SK 47/13, z dnia 06 lutego 2018 r. sygn. akt III SK 7/17). Należy jednak mieć tu na uwadze, że celem ustawodawcy umieszczającego decyzję w sferze uznania administracyjnego jest poszerzenie władzy organu, i w konsekwencji kontrola sądowa w tym wypadku nie może sięgać głęboko, gdyż w innym wypadku instytucja uznania administracyjnego stałaby się iluzoryczna. Jak szeroko uzasadnił to Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. akt I NSK 95/18 (op.cit), należy tu pamiętać, że to Prezes Urzędu kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne. Dlatego przepis art. 56 ust. 6a prawa energetycznego należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasad równowagi i podziału władzy. Dlatego też **interwencja sądu w treść decyzji organu regulacyjnego powinna następować dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności** tj. opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji itp. Dla takiej ingerencji konieczne jest zatem nie tylko wykazanie, że zachodzą przesłanki spełnione w omawianym przepisie, ale również że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Szerzej ujmując oznacza to, że Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu, co prawda jest władny zmienić tę decyzję, jakkolwiek ku temu konieczne jest wykazanie, że podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, stopień społecznej szkodliwości czynu jest znikomy, a nadto że pozwany organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Należy przy tym pamiętać, że omawiana instytucja stanowi wyjątek, który powinien być stosowany jedynie wówczas, gdy nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej na jakimkolwiek poziomie kłóci się z podstawowymi funkcjami kary. Warto w tym miejscu także odnotować, że odstąpienie od wymierzenia kary nie może być mylone i nie może stanowić podstawy do miarkowania kary pieniężnej, a jedynie uprawnia Prezesa urzędu do nie nakładania jej w ogóle. Inaczej ujmując na podstawie tego przepisu nie można obniżyć kary pieniężnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 15 października 2014 r. III SK 47/13, opubl. LEX nr 1540636).

Przechodząc do **podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary**, to zgodnie z treścią art. 56 ust 6a p.e. pierwszymi, mogącymi występować alternatywnie przesłankami, jest **zaprzestanie naruszania prawa** lub **realizacja obowiązku** przez adresata kary. W stanie faktycznym jak w omawianej sprawie uznać należy, że powód co najwyżej zrealizował swój obowiązek w odniesieniu do sprawozdań za miesiące listopad, grudzień 2017 r. albowiem te sprawozdania zostały złożone (w marcu 2021 r.). Powód natomiast nie złożył sprawozdań za miesiące wrzesień i październik 2017 r., zatem nie można uznać, że zrealizował obowiązek w tym zakresie.

Kolejną, konieczną, przesłanką odstąpienia od wymierzenia kary jest znikomy **stopień społecznej szkodliwości czynu**. Przesłanka ta nawiązuje do dyrektywy wymiaru kary w koncepcji prawa karnego, dlatego też powszechnie przyjmuje się, że przy jej interpretacji konieczne jest odwołanie się do sposobu weryfikacji stopnia szkodliwości czynu wypracowanego na gruncie art. **115 k.k.** Oznacza to konieczność odniesienia się do rodzaju i charakteru naruszonego dobra, rozmiaru wyrządzonej szkody, sposobu i okoliczności popełnienia czynu, wagi naruszonych obowiązków, postaci zamiaru, motywacji sprawcy oraz rodzaju naruszonych reguł ostrożności i stopnia ich naruszenia. Wszystkie te kryteria powinny zostać uwzględnione, aczkolwiek dokonywana ocena ma charakter kompleksowy, odnosi się do całokształtu okoliczności sprawy. Niemniej jednak w orzecznictwie wskazuje się, że jednym z podstawowych czynników mających istotne znaczenie dla dokonania właściwej oceny czynu sprawcy jest rodzaj i charakter naruszonego dobra chronionego prawem (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 09 grudnia 2021 r. sygn. akt VII AGa 1040/20, z dnia 16 stycznia 2018 r. sygn. akt VIIAGa 763/18, z dnia 07 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15).

W okolicznościach niniejszej sprawy stopień społecznej szkodliwości czynu niewątpliwie był wyższy aniżeli znikomy.

Zauważyć trzeba, iż obowiązek przewidziany w art. 43d ust. 1 p.e. obejmuje wszystkie podmioty przywożące wpisane do rejestru podmiotów przywożących i nie przewiduje w tym zakresie żadnych ilościowych ograniczeń. Oznacza to, że również informacje dotyczące niewielkich ilości, a także ilości zerowych, przywiezionego paliwa są istotne z punktu widzenia całego rynku paliw, bo gdyby przedsiębiorcy przywożący niewielkie ilości paliwa lub wcale go nie przywożący, masowo nie przedstawiali sprawozdań, Prezes URE miałaby niepełny obraz tego rynku, co uznać należy za zagrażające jego bezpieczeństwu. Rozmiaru szkody należy w danym przypadku upatrywać nie tyle w samej ilości przywożonych paliw, lecz w chronionych wartościach, która w odnosi się przede wszystkim do zwalczania szarej strefy w zakresie paliw ciekłych i uzyskiwania na bieżąco informacji o rynku tych paliw. Co więcej, nieterminowe przekazanie sprawozdania pozbawiło Prezesa URE informacji niezbędnych do wykonywania jego zadań ustawowych. Dostęp do informacji na temat ilości produktów paliwowych wprowadzonych na rynek przez przedsiębiorców ma istotne znaczenie, między innymi, z punktu widzenia nadzoru i kontroli rynku paliw, w tym zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, zapobiegania ewentualnym nadużyciom, czy ochrony interesu fiskalnego państwa. Przedkładane sprawozdanie stanowi podstawę do opracowania przez Prezesa URE raportu kwartalnego (art. 43d ust. 4 p.e.), jak również jest źródłem bieżących informacji o funkcjonowaniu poszczególnych przedsiębiorców na rynku paliw ciekłych, pozwala na weryfikację zgodności wykonywanej działalności z uprawnieniami wynikającymi z koncesji lub wpisu do rejestru podmiotów przywożących, umożliwiając szybką reakcję w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości w tym zakresie, jak i służą przeprowadzeniu kontroli, o której mowa w art. 23r ust. 1 ustawy. W kontekście art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e., dobrem chronionym jest terminowość w składaniu sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e., a wyrządzona szkoda jest tym większa, im większe opóźnienie w jego złożeniu.

W niniejszej sprawie opóźnienie w przekazaniu sprawozdań za listopad i grudzień 2017 przekroczyło 3 lata zaś w odniesieniu do sprawozdań za wrzesień i październik, to sprawozdania te w ogóle nie zostały złożone. Nie składając sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (uchybiając terminowości ich złożenia), powód negatywnie wpłynął na zapewnienie wiarygodnej, aktualnej i pełnej informacji na temat ilości produkowanych w Rzeczypospolitej Polskiej i przywożonych na jej terytorium paliw ciekłych. Z tego powodu nie można mówić o znikomej szkodliwości czynu Powoda.

Za znikomym stopniem społecznej szkodliwości nie przemawia także rodzaj ***naruszonych reguł ostrożności***. Z konstrukcji odpowiedzialności za naruszenie przepisów prawa energetycznego jako odpowiedzialności o charakterze obiektywnym wynika, iż na przedsiębiorstwo energetyczne nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków wynikających z prawa nie stanowi rezultatu jego zachowania (polegającego na działaniu bądź zaniechaniu), lecz jest skutkiem niezależnych od niego, a więc pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, uniemożliwiających nie tyle przypisanie takiemu przedsiębiorstwu winy (umyślnej lub nieumyślnej), co nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo - skutkowego pomiędzy zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego, a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezie normy sankcjonowanej karą pieniężną, określonej w art. 56 ust. 1 p.e. (zob. wyrok SN z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, Legalis nr 414134, Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie - VII Wydział Gospodarczy z dnia 27 marca 2018 r. VII AGa 761/18 nr 1808337).

Powód powoływał się na to, że zostało wszczęte wobec niego postępowanie upadłościowe oraz na to, że nie prowadził działalności koncesjonowanej w okresie sprawozdawczym. Należy zauważyć, że okoliczności te nie mają istotnego znaczenia w omawianej materii. W myśl art. 355 k.c. od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą przy uwzględnieniu ich zawodowego charakteru, wymaga się staranności szczególnego rodzaju. Powoda, jako profesjonalistę, obowiązują podwyższone reguły staranności i zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy, rzetelności, zapobiegliwości, zdolności przewidywania, jak również znajomości obowiązujących przepisów prawa oraz konsekwencji wynikających z niego dla wykonywanej działalności gospodarczej. Powinien on zatem w taki sposób prowadzić działalność, aby nie naruszać przepisów prawa.

W związku z tym Sąd uznał, że zachowanie powoda nie było skutkiem niezależnych od niego, a więc pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym

Podsumowując powyższą część rozważań stwierdzić należy, że zarówno charakter naruszonego dobra, okoliczności towarzyszące naruszeniu prawa i waga naruszonych obowiązków oraz reguł ostrożności, wskazują na to, że stopień społecznej szkodliwości czynu powoda był z całą pewnością wyższy aniżeli znikomy, co prowadzi do wniosku, że przepis art. 56 ust. 6a p.e. nie został przez pozwanego naruszony.

Niemniej z uwagi na naruszenie przepisu art. 56 ust. 3 p.e. Sąd uznał, że zaskarżona decyzja, w zakresie w jakim nakłada na powoda karę pieniężną (**pkt 2 decyzji**) nie odpowiada przepisom prawa, co skutkowało musiło jej uchynieniem w tej części na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. (**pkt. II sentencji wyroku**).

Odnosnie **pkt 1 zaskarżonej decyzji** (gdzie pozwany stwierdzał, że powód nie zachował terminu na przekazanie sprawozdań za miesiące od września do grudnia 2017 r.) Sąd nie znalazł podstaw do uwzględnienia żądania powoda, który domagał się uchynienia decyzji w tym zakresie.

W przedmiotowej sprawie w istocie poza sporem było to, że sprawozdania za omawiany okres nie zostały złożone w terminie (bądź w ogóle nie zostały złożone). Spór sprowadzał się jedynie do tego, jak powinien być sformułowany punkt 1 zaskarżonej decyzji.

Z przyczyn podanych poniżej Sąd zmienił pkt. 1 decyzji poprzez nadanie mu brzmienia: „Przedsiębiorca (...) sp. z o.o. w upadłości z siedzibą w J. nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące od września do grudnia 2017 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki”.

W ocenie Sądu rację ma powód, który wskazuje, że nieprawidłowe było określenie (w pkt. 1 decyzji), iż „Przedsiębiorca (...) Sp. z o.o. nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej „sprawozdanie”) za miesiące: od września do października 2017 r. oraz Pan M. W. Syndyk masy upadłościowej: (...) Sp. z o. o. w upadłości nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania za miesiące listopad oraz grudzień 2017 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki”.

W myśl bowiem z art. 144 ust. 1 i 2 p.u. po ogłoszeniu upadłości postępowania sądowe, administracyjne lub sądownoadministracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i prowadzone wyłącznie przez syndyka albo przeciwko niemu. Postępowania te syndyk prowadzi na rzecz upadłego, lecz w imieniu własnym.

Ponadto, w myśl art. 160 p.u., w sprawach dotyczących masy upadłości syndyk dokonuje czynności w imieniu własnym na rachunek upadłego (§ 1) i syndyk nie odpowiada za zobowiązania zaciągnięte w sprawach dotyczących masy upadłości (§ 2).

Jednocześnie stosownie do treści art. 60¹ p.u., po ogłoszeniu upadłości przedsiębiorca występuje w obrocie pod dotychczasową firmą z dodaniem oznaczenia "w upadłości".

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż według art. 372 ust. 1 p.u. zmiany stosunków prawnych dokonane na podstawie przepisów prawa upadłościowego obowiązują upadłego i drugą stronę również po umorzeniu lub zakończeniu postępowania upadłościowego, chyba że przepisy odrębnej ustawy stanowią inaczej.

Z powyższych przepisów wynika, że stroną w znaczeniu formalnym jest syndyk (tj. po ogłoszeniu upadłości tylko syndyk może wszcząć postępowanie i tylko przeciwko syndykowi postępowanie może być wszczęte), zaś stroną w znaczeniu materialnym jest upadły (to na jego rzecz, a nie na rzecz syndyka, toczy się postępowanie; to upadły, a nie syndyk odpowiada za zobowiązania które powstają po ogłoszeniu upadłości; a zmiany stosunków prawnych odnoszą się do upadłego, a nie do syndyka). Analogiczne stanowisko zostało zaprezentowane w orzeczeniu Sądu Najwyższego

z dnia 16.01.2009 r. (III CSK 244/08). Sąd Najwyższy zauważył, że: świadczenia dochodzone przez syndyka lub przeciwko niemu podlegają zasądzeniu na rzecz lub od upadłego; podstawienie procesowe syndyka w miejsce upadłego jest podstawieniem bezwzględnym, przy którym legitymację procesową ma tylko podmiot podstawiony; brak legitymacji formalnej upadłego nie jest równoznaczny z brakiem po jego stronie zdolności prawnej, tj. zdolności bycia podmiotem praw i obowiązków (podobnie np: wyrok SN z 7.10.2004 r. IV CK 86/04; postanowienie SN z dnia 21.07.2011 r. V CZ 37/11).

Odnosząc powyższe do realiów niniejszej sprawy wskazać należy, że stroną w znaczeniu formalnym jest syndyk (...) sp. z o. o. w upadłości, zaś stroną w znaczeniu materialnym jest (...) sp. z o. o. w upadłości. W konsekwencji to przedsiębiorca (czyli (...) sp. z o.o. w upadłości) nie zachował terminu na przekazanie omawianych sprawozdań (niezależnie od tego, czy chodzi o sprawozdania za okres przed dniem ogłoszenia upadłości, czy po tym dniu). Okoliczność, że to zachowanie syndyka doprowadziło do niezłożenia w terminie sprawozdań za okres po dniu ogłoszenia upadłości, nie może w ocenie Sądu prowadzić do odmiennej oceny omawianego zagadnienia. Ustawodawca przewidział bowiem w takiej sytuacji konsekwencje w postaci ewentualnej: odpowiedzialności dyscyplinarnej syndyka (art. 169a, art. 170 p.u.) odpowiedzialności odszkodowawczej syndyka (art. 160 ust. 3 p.u.).

Tym samym za zasadny Sąd uznał zarzut naruszenia przez pozwanego przepisu art. 144 ust. 1 i ust. 2 p.u.

Odnosząc podniesionego przez powoda **zarzutu naruszenia przepisów k.p.a.** wskazać należy, że Sąd orzekający w niniejszym składzie podziela utrwalony w judykaturze pogląd o nieskuteczności powoływania się na naruszenie przepisów postępowania administracyjnego w postępowaniu przed SOKiK, poza pewnymi wyjątkami. W szczególności, tego typu zarzuty zasadniczo nie mogą stanowić samoistnej podstawy uchylenia decyzji. Wynika to 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 (takie stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 maja 1991r., sygn. akt III CRN 120/91; postanowieniu z dnia 11 sierpnia 1999r. sygn. akt I CKN 351/99; wyroku z dnia 19 stycznia 2001r. sygn. akt I CKN 1036/98). Podobnie Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 grudnia 2006r. stwierdził, 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 (sygn. akt VI ACa 620/06).

Wyjątki od zasady, że zarzuty procesowe odnoszące się do etapu postępowania administracyjnego nie mogą doprowadzić do uchylenia decyzji w ramach rozpoznania odwołania, które zostały wykreowane przez orzecznictwo Sądu Najwyższego, wskazują, że taka możliwość odnosi się tylko do takich zarzutów, które po pierwsze nie mogą być niejako 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. Chodzi o takie uchybienia organu, na skutek których przedsiębiorca, 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 sytuacja w których zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej.

Powód naruszenie poszczególnych przepisów k.p.a. upatrywał zasadniczo w tym, że stroną postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia grzywny był (...) sp. z o.o., a nie syndyk (...) sp. z o. o. w upadłości. Zgodzić się należy (z przyczyn podanych powyżej), że nieprawidłowym było oznaczenie przez Prezesa URE (w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania i w kolejnym piśmie), że stroną postępowania jest (...) sp. z o. o. Niemniej bezsprzecznie cała korespondencja kierowana do przedsiębiorcy doręczana była prawidłowo tj. została odebrana przez syndyka, który zajmował stanowisko w sprawie.

Dodatkowo należy zauważyć, iż w myśl art. 176 ust. 2 p.u. obowiązkiem syndyka jest zawiadomienie placówek pocztowych o ogłoszeniu upadłości. Placówki te doręczają syndykowi adresowane do upadłego przesyłki pocztowe,

zaś syndyk zawiadamia upadłego o otrzymaniu przesyłek pocztowych, które nie dotyczą masy upadłości lub których zatrzymanie nie jest potrzebne ze względu na zawarte w nich wiadomości, oraz umożliwia upadłemu odebranie tych przesyłek. Z powyższego wynika, że na syndyku spoczywa obowiązek dokonywania analizy (oceny) korespondencji kierowanej do upadłego, zaś nieprawidłowe oznaczenie strony (w znaczeniu formalnym) nie ma tu decydującego znaczenia.

W związku z tym, zdaniem Sądu, postępowanie administracyjne toczące się przed Prezesem URE nie było dotknięte taką wadą, która uzasadniałaby uchylenie decyzji.

W tych okolicznościach, na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. Sąd zmienił punkt 1 zaskarżonej decyzji (**pkt I wyroku**) oraz oddalił dalej idące żądania powoda, który domagał się uchylenia decyzji w tym zakresie (**pkt. III wyroku**).

W **pkt IV wyroku** orzeczono o kosztach procesu mając na uwadze jego wynik. Podstawę rozstrzygnięcia stanowił art. 100 k.p.c. oraz § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804). Powód uległ jedynie co do nieznacznej części swojego żądania (Sąd zmienił, nie zaś uchylił punkt 1 zaskarżonej decyzji). Na koszty poniesione przez powoda złożyły się: opłata od pozwu 1 000 zł (k. 140), wynagrodzenie pełnomocnika 720 zł, opłata skarbową od pełnomocnictwa 17 zł (k. 32).

/sędzia Arkadiusz Zagrobelny)

Sygn. akt XVII AmE 105/21

Warszawa, dnia 7 czerwca 2023 r.

ZARZĄDZENIE

(...)

/sędzia Arkadiusz Zagrobelny)