

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 maja 2023 r.

**Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów** w składzie:

|                 |   |
|-----------------|---|
| Przewodniczący: | Sędzia SO Małgorzata Wiliński             |
| Protokolant:    | Starszy sekretarz sądowy Wioleta Banaszek |

po rozpoznaniu w dniu 10 maja 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **R. W. i J. G. wspólników spółki cywilnej pod firmą Biuro Handlowo Usługowe (...)s.c.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 19 lipca 2022 r. znak: (...) (...)

I. oddala odwołanie;

II. zasądza solidarnie od odwołujących R. W. i J. G. wspólników spółki cywilnej pod firmą Biuro Handlowo Usługowe (...) s.c. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Wiliński

**Sygn. akt XVII AmE 190/22**

## UZASADNIENIE

**wyroku z dnia 10 maja 2023 r.**

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 19 lipca 2022 r., znak:(...), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust. 2, ust. 2h pkt 4, ust. 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r., poz. 1385) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 z późn. zm.) i art. 30 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne oraz 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 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej wobec przedsiębiorców R. W. i J. G., prowadzących wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą: Biuro Handlowo-Usługowe (...) s.c. z siedzibą w W., o numerze identyfikacji podatkowej (NIP) (...), w związku z nieprzekazaniem w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także

ich przeznaczeniu za miesiące: luty, sierpień, październik 2018 r., luty, marzec 2019 r. i lipiec 2020 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki orzekł:

1. iż przedsiębiorcy nie przekazali w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: luty, sierpień, październik 2018 r., luty, marzec 2019 r. i lipiec 2020 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,

2. odstąpił od wymierzenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 6a ustawy - Prawo energetyczne za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: luty, sierpień, październik 2018 r., luty 2019 r. i lipiec 2020 r.,

3. wymierzył karę pieniężną w wysokości 10.000,00 zł (dziesięć tysięcy złotych) za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc marzec 2019 r.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyli R. W. i J. G., prowadzący wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą: Biuro Handlowo-Usługowe (...) s.c. z siedzibą w W., zaskarżając ją w części dotyczącej wymierzenia kary pieniężnej za niezłożenie sprawozdania za miesiąc marzec 2019 r.

Odwołujący zarzucili zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów, które miało wpływ na wynik sprawy tj. art. 56 ust 6a Prawa energetycznego poprzez dokonanie błędnej oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu i uznanie, że stopień szkodliwości czynu Strony był wyższy niż znikomy, co w konsekwencji doprowadziło do niesłusznej odmowy zastosowania tego przepisu, tzn. nieodstąpienie od wymierzenia kary.

Mając na uwadze powyższe naruszenia odwołujący wnieśli:

- na podstawie art. 479<sup>49</sup> k.p.c. o zmianę zaskarżonej decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary ewentualnie;
- o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania;
- zasądzenie od pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

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

- 1) oddalenie odwołania,
- 2) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentu, tj. decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 23 maja 2017 r., nr (...) o wpisie powoda do rejestru podmiotów przywożących - na fakt pouczenia powoda o treści art. 43d ust 1 ustawy - Prawo energetyczne (obowiązku oraz terminie przekazywania sprawozdań) oraz sankcji za nieprzekazywanie sprawozdań w terminie,
- 3) na wypadek wyznaczenia posiedzenia przygotowawczego, zwolnienie na podstawie art. 205<sup>5</sup> § 3 k.p.c. pozwanego (Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) od obowiązku stawienia się na posiedzenie przygotowawcze, gdyż z okoliczności sprawy wynika, że udział pełnomocnika pozwanego będzie wystarczający,
- 4) zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

#### **Sąd Okręgowy w Warszawie ustalił następujący stan faktyczny:**

Przedsiębiorcy – R. W. i J. G., prowadzący wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą: Biuro Handlowo-Usługowe (...) s.c. z siedzibą w W., zostali wpisani do Rejestru Podmiotów Przywożących, prowadzonego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 23 maja 2017 r., znak: (...) pod nr (...).

W pkt 5 pouczeń decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie wpisu wskazano, że zgodnie z art. 43d ust. 1 ustawy Prawo energetyczne podmiot przywołujący stosownie do swojej działalności przekazuje Prezesowi URE, Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz ministrowi właściwemu do spraw energii miesięczne sprawozdanie o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu - w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie. Ponadto pouczenie zawiera, że w myśl art. 56 ust. 1 pkt 12b i 12c ustawy – Prawo energetyczne karze pieniężnej podlega ten, kto nie przekazuje w terminie ww. sprawozdania lub przekazuje w ww. sprawozdania zawierające nieprawdziwe dane. Natomiast zgodnie z art. 56 ust. 2h pkt 4 i 5 ustawy wysokość kar wynosi odpowiednio 10.000,00 zł (za nie przedstawienie w terminie sprawozdań) oraz od 10.000,00 zł do 50.000,00 zł (za przedstawienie ww. sprawozdania zawierającego nieprawdziwe dane.).

Dowód: decyzja Prezesa URE z dnia 23 maja 2017 r. - k. 60-61 akt sąd.

odpis z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej – k. 50-52v akt sąd.

Pismem z 25 maja 2022 r., znak: (...) doręczonym przedsiębiorcom w dniu 26 maja 2022 r. Prezes URE zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z nieprzekazaniem w terminie sprawozdań, o których mowa w art. 43d ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, za miesiące: luty, sierpień, październik 2018 r., luty, marzec 2019 r. i lipiec 2020 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Ponadto, mając na uwadze dyspozycję art. 50, art. 77 § 1 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, Przedsiębiorcy zostali wezwani do nadesłania, w terminie 14 dni, licząc od dnia otrzymania pisma: wyjaśnień na temat przyczyn niezłożenia w terminie przedmiotowych sprawozdań za wyżej wymienione miesiące do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, sprawozdania za miesiąc marzec 2019 r. oraz do nadesłania kopii wszelkich dokumentów potwierdzających sytuację finansową za 2021 r. Jednocześnie przedsiębiorcy zostali powiadomieni o włączeniu do materiału dowodowego sprawy, sprawozdań o rodzajach i ilości wytworzonych przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: luty, sierpień, październik 2018 r., luty 2019 r. i lipiec 2020 r. Pismo zostało skutecznie doręczone w dniu 26 maja 2022 r.

Dowód: zawiadomienie z 25 maja 2022 r. – k. 1-3, k. 4-5 akt adm.

W dniu 9 czerwca 2022 r. wpłynęła do Urzędu Regulacji Energetyki odpowiedź na zawiadomienie z dnia 25 maja 2022 r. wraz ze sprawozdaniem za miesiąc marzec 2019 r. z wydrukami z księgi przychodów i rozchodów za 2021 r., z wydrukiem obrotów, z zeznaniem podatkowym PIT-36 wspólników.

Dowód: pismo przedsiębiorców z 09.06.2022 r. (data prezentaty) - k. 29, k. 30-31, k. 32, k. 33-45 akt adm.

Urzędowe poświadczenie odbioru dokumentu elektronicznego do Urzędu Skarbowego z 27.04.2022 r. – k. 46 akt adm.

Zeznanie w wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym 2021 – k. 47-51 akt adm.

Informacja o wysokości dochodu (straty) z pozarolniczej działalności gospodarczej – k. 52-53 akt adm.

Urzędowe poświadczenie odbioru dokumentu elektronicznego do Urzędu Skarbowego z 26.04.2022 r. – k. 54 akt adm.

Zeznanie w wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym 2021 – k. 55-59 akt adm.

Informacja o wysokości dochodu (straty) z pozarolniczej działalności gospodarczej – k. 60-61 akt adm.

Pismem z dnia 13 czerwca 2022 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, znak: nr (...) zawiadomił Przedsiębiorców o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, a także o tym co składa się na zebrany materiał dowodowy oraz poinformował o możliwości złożenia w terminie 7 dni, licząc od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia ewentualnych dodatkowych uwag i wyjaśnień. Przedsiębiorcy zostali poinformowani

również o prawie wniesienia ponaglenia. Pismo zostało skutecznie doręczone w dniu 21 czerwca 2022 r. Przedsiębiorcy nie skorzystał z uprawnienia.

Dowód: zawiadomienie Prezesa URE z 13.06.2022 r. – k. 63-63v, k. 64-65 akt adm.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o bezsporne twierdzenia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przedstawione w uzasadnieniu decyzji z dnia 19 lipca 2022 r., oraz dokumenty zgromadzone w aktach administracyjnych. Prawdziwość tych twierdzeń i dokumentów nie była kwestionowana przez żadną ze stron, a tym samym mając na uwadze normę art. 229 k.p.c. i art. 230 k.p.c. stanowiły one podstawę poczynionych ustaleń.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 43d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r., poz. 716, ze zm.) 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. Szczegółowy wykaz paliw ciekłych, objętych obowiązkiem koncesyjnym oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących określa rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przeładunek, przesyłanie lub dystrybucja, obrót, w tym obrót z zagranicą, wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących (Dz.U. 2019 r., poz. 2332).

Podmiotem przywożącym, na którym spoczywa obowiązek sprawozdawczy określony w art. 43d ustawy jest zarówno podmiot, który bez uzyskania stosowanego wpisu w rejestrze wpływa na stan rynku paliw w kraju dokonując ich przywozu, jak i podmiot, który uzyskał wpis w rejestrze, deklarując tym samym zamiar dokonania takiego przywozu.

W sprawie, uwzględniając że odwołujący zostali wpisani do wskazanego rejestru w dniu 23 maja 2017 r., bezspornym było, że obejmował ich opisany wyżej obowiązek sprawozdawczy. Nie kwestionowany była nadto fakt uchybienia terminu złożenia sprawozdania za miesiąc marzec 2019 r.

Strona odwołująca wnosząc odwołanie od wskazanego pkt 3 decyzji, mocą którego nałożono nań karę pieniężną w wysokości 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania za miesiąc marzec 2019 r., podniosła jedynie zarzut naruszeniu art. 56 ust 6a Prawa energetycznego poprzez dokonanie błędnej oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu, co w konsekwencji doprowadziło do niesłusznej odmowy zastosowania tego przepisu, tzn. nieodstąpienie od wymierzenia kary. Zdaniem Sądu zarzut ten nie jest zasadny.

Przed odniesieniem zaistniałego w sprawie stanu faktycznego do przesłanek określonych w art. 56 ust, 6a ustawy pokrótce wyjaśnić należy zasady stosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, a także jej cel i zakres kontroli sądowej.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że 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 ustawy. 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, a 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 ustawy 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 ustawy to pierwszymi, mogącymi występować alternatywnie przesłankami, jest zaprzestanie naruszania prawa lub realizacja obowiązku przez adresata kary. W stanie faktycznym jak w omawianej sprawie, kiedy to odwołujący nie wykonali w terminie obowiązków sprawozdawczych wyjaśnić przy tym należy, że na gruncie drugiej z wymienionych podstaw odstąpienia od wymierzenia kary odróżnić należy pojęcie niedopełnienia obowiązku jako przesłanki ogólnej do nałożenia kary pieniężnej, od niewłaściwej realizacji obowiązków ustawowych, co wiąże się min. z nieterminowym lub niepełnym ich wykonaniem. Samo niedopełnienie obowiązków ustawowych wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy uruchamia postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej i obliguje Prezesa Urzędu do jej nałożenia, natomiast późniejsze zrealizowanie tych obowiązków stanowi uprawnienie do odstąpienia od wymierzenia kary, którą w innym przypadku Prezes Urzędu byłby obowiązany nałożyć (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r. sygn. akt III SK 47/13, sygn. akt III SK 47/13, z dnia 06 lutego 2018 r. sygn. akt III SK 7/17, Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 842/15, z dnia 07 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15).

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 VII AGa 763/18, z dnia 07 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15). Powszechnie także przyjmuje się, że przy ocenie przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu Prezes Urzędu dysponuje pewnym luzem decyzyjnym, a dalej nawet w przypadku stwierdzenia jej ziszczenia się, uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia tj. nałożenia kary lub odstąpienia od jej wymierzenia.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem pozwanego, że jednym z dóbr chronionych przepisami ustawy jest terminowe i rzetelne pozyskiwanie przez Prezesa Urzędu danych o funkcjonowaniu rynku paliw ciekłych. W przypadku niedochowania terminu składania sprawozdań wskazanych art. 43d ustawy Organ zostaje pozbawiony wymaganych ustawowo informacji związanych z rodzajem oraz ilością przywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu. Ma to w pierwszej kolejności wpływ na kwartalny obowiązek sprawozdawczy nałożony przez ustawodawcę na Prezesa Urzędu, który po myśli art. 43d ust. 4 ustawy ogłasza określone dane w Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki w terminie 45 dni od dnia zakończenia kwartału. Podstawę raportu Prezesa stanowią sprawozdania składane przez przedsiębiorców w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie. Niewątpliwie zaniechanie odwołujących spowodowało, że przy sporządzaniu raportu Prezes nie dysponował pełnymi informacjami o funkcjonowaniu przedsiębiorców na rynku paliw ciekłych niezbędnych min. do regulowania działalności przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą i polityką energetyczną państwa związanej z równoważeniem interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Taka sytuacja prowadzi do utrudnienia oczekiwanego przez ustawodawcę skutku w postaci zapewnienia wiarygodnej i aktualnej informacji na temat rynku paliw ciekłych. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że rzeczne sprawozdania miesięczne pozwalają także na badanie zgodności prowadzonej przez przedsiębiorców działalności z uprawnieniami wynikającymi z posiadanej koncesji lub wpisu do rejestru podmiotów przywożących toteż służyć mogą do prowadzenia, na podstawie art. 23 Prawa energetycznego, kontroli lub postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej objętej koncesjami na wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinie paliw ciekłych oraz objętej wpisem do rejestru podmiotów przywożących w oparciu o plan kontroli, Służyć mogą zatem również wypełnieniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki dyspozycji art. 32d ust. 3 ustawy nakazującej Prezesowi z urzędu, w drodze decyzji, wykreślić z rejestru podmiot przywożący, który w okresie kolejnych 6 miesięcy nie dokonał przywozu paliw ciekłych, lub też mogą zostać wykorzystane do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, mającego na celu sprawdzenie czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Wymienione czynności organu mogą być właściwie realizowane tylko w przypadku terminowego składania sprawozdań miesięcznych, ponieważ stanowią podstawowe źródło bieżących informacji o funkcjonowaniu przedsiębiorców na rynku paliw ciekłych. Terminowość wywiązywania się przez przedsiębiorców z obowiązków sprawozdawczych zabezpiecza Prezesowi sposobność niezwłocznego reagowania na ewentualne nieprawidłowości, zaś przekroczenie terminu wywołuje negatywny skutek w sferze monitoringu działalności przedsiębiorców.

W kontekście powyższego o znikomej społecznej szkodliwości czynu można mówić tylko wówczas, gdyby przekroczenie terminu do złożenia sprawozdania nie było znaczne. W szczególności jeżeli przekroczenie terminu nie wpływa na sporządzenie raportu kwartalnego przez Prezesa Urzędu.

Oczywiście terminowość składania sprawozdań określonych art. 43d ustawy nie jest jedynym dobrem prawnie tu chronionym. Zakładanym rezultatem ustawy jest także skuteczne zwalczanie nadużyć w sektorze paliw poprzez ograniczenie możliwości prowadzenia działalności w sposób nielegalny, a z drugiej strony umożliwienie szybkiej identyfikacji i karania takiej działalności, co ma przełożyć się m.in. na lepszą ściągalność danin publicznych (tak uzasadnienie projektu ustawy dostępne na stronie internetowej Sejmu RP, druk 653). Niemniej jednak chociaż w sprawie nie zostało wykazane, że niezłożenie przez odwołujących sprawozdania było rezultatem takiego nadużycia, nie może to przesądzać o odstąpieniu od wymierzenia kary. Jak wielokrotnie to wskazywano w treści niniejszego uzasadnienia, cel sprawozdań składanych przez podmioty przywożące odnosi się do szeroko ujmowanych obowiązków i uprawnień Prezesa Urzędu. Te zaś mogą być realizowane tylko w przypadku terminowego dostarczania wszelkich prawem przewidzianych informacji. Dodatkowo częstotliwość składania sprawozdań, jak również okoliczność że mają być one przedkładane aż czterem podmiotom, wskazuje jak istotny jest tak szczegółowy nadzór. Dlatego też

zdaniem Sądu spóźnione wywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych mogłoby mieć ewentualnie przełożenie na ocenę znikomego stopnia społecznej szkodliwości czynu tylko wówczas, gdybyśmy mieli do czynienia z nieznacznym przekroczeniem terminu ustawowego, które nie miało przełożenia na wykonanie obowiązków raportowych przez Prezesa Urzędu.

Szczególnego podkreślenia natomiast wymaga, co nie może uciec uwadze przedsiębiorców, że wspólnicy spółki cywilnej na swój własny wniosek zostali wpisani do rejestru podmiotów przywożących. Ty samym do ich działania stanowiły podstawę sygnału dla Prezesa Urzędu, że działalność swą rozpoczyna „podmiot przywożący”. Okoliczność ta nie może być zatem pomijana przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu. Mamy bowiem do czynienia z podmiotem profesjonalnym. Obaj odwołujący prowadzący działalność w formie spółki cywilnej, podejmując się prowadzenia takiej działalności powinni przedsięwziąć wszelkie niezbędne środki służące zapoznaniu się z wiążącymi się z tym faktem regulacjami prawnymi. Zresztą już sam fakt wpisu do rejestru podmiotów przewożących świadczy o tym, że takowe zostały podjęte. Każdy podmiot uzyskujący decyzję dotyczącą wpisu do rejestru uzyskuje m.in. pouczenie o obowiązkach wynikających z art. 43d ustawy - Prawo energetyczne. Po drugie, skoro odwołujący mieli świadomość prawną związaną z koniecznością uzyskania takiego wpisu, należy przyjąć, że nic nie stało na przeszkodzie ku temu, aby zapoznali się ze wszystkimi regulacjami prawnymi związanymi z tym wpisem. Pouczenia w tym zakresie są powszechnie dostępne via Internet, w tym na stronach internetowych Urzędu Regulacji Energetyki. Ponadto w dobie powszechności dostępu do Internetu, nie ma także większych przeszkód, aby poznać treść obowiązujących ustaw. Zamieszczone są one chociażby na stronach internetowych Sejmu (Internetowy System Aktów Prawnych), i nie jest konieczny dostęp do specjalnych programów prawniczych. Postawę odwołujących należy oceniać w kontekście zasad wynikających z art. 355 k.c., a więc przy uwzględnieniu zawodowego charakteru prowadzonej działalności, przy której obowiązuje podwyższony miernik należytej staranności. Należyta staranność uzasadnia zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy, skrupulatności i rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania. Obejmuje ona również znajomość obowiązujących przepisów prawa oraz następstw z niego wynikających w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Ocena tej staranności jest surowsza od staranności ogólnie wymaganej, ponieważ stopień wymaganej staranności ulega podwyższeniu.

Sąd dostrzegł nadto, że rzeczony sprawozdanie nie zostało złożone dobrowolnie, w wyniku swoistej samodenukcji, ale w wyniku czynności podjętych przez organ administracyjny. Wszczęte zostało już bowiem w dniu 22 maja 2022 r. postępowania administracyjne w sprawie wymierzenia kary. Zawiadomienie w tym przedmiocie zostało doręczone odwołującym w dniu 25 maja 2022 r., natomiast zaległe sprawozdanie zostało złożone w dniu 07 czerwca 2022 r.

W konsekwencji powyższego, przedstawione argumenty prowadziły do uznania, że okoliczności sprawy nie dają podstawy dla uznania, że niedopełnienie przez przedsiębiorców obowiązku sprawozdawczego za miesiąc wskazany w decyzji charakteryzuje się znikomą społeczną szkodliwością czynu, a tym samym zarzut naruszenia art. 56 ust. 6a ustawy okazał się niezasadny. Zaakcentować należy, że nawet odmienna ocena czynników składowych tej szkodliwości i tak nie uzasadnia przyjęcia, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki przekroczył granice uznania administracyjnego nakładając na odwołujących karę pieniężną.

W przypadku naruszenia obowiązków z art. 43d ustawy sankcja grożąca za popełnienie danego czynu stanowi karę pieniężną o stałej, nie poddawanej miarkowaniu wysokości 10.000,00 zł (o czym była już mowa wyżej). Faktycznie więc wskazać należy, że miarą efektywności przyjmowanych rozwiązań, gdy chodzi o skuteczność danej sankcji administracyjnej, jest stopień jej oddziaływania wobec zobowiązanego podmiotu. Zatem to względem na potrzebę zapewnienia efektywnej ochrony wartości oraz dóbr decydował o ustaleniu przez ustawodawcę wysokości kary pieniężnej za brak terminowego wypełnienia obowiązku sprawozdawczego. To zaś oznacza, że zasadniczą funkcją tak ustanowionej sankcji administracyjnej była funkcja ochronna oraz funkcja pomiaru wagi chronionego dobra mierzona stopniem dolegliwości sankcji administracyjnej w relacji do społecznej wagi chronionych wartości – o czym w odniesieniu do tej ostatniej przekonuje również ten argument, że wymierzając karę pieniężną, organ administracji z woli ustawodawcy zobowiązany jest do wymierzenia kary pieniężnej w sztywno określonej wysokości (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2022 r., sygn. akt II GSK 744/19, opubl. Legalis nr 2752639).

Przedstawione wywody skutkowały zatem uznaniem, że w sprawie nie zachodzą podstawy do uchylenia decyzji, która została wydana zgodnie z prawem, a także do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. Sąd ponawia przy tym, 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 (wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 15 października 2014 r. III SK 47/13, opubl. LEX nr 1540636).

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 orzekł jak w pkt. 1. sentencji.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98, 99, 105 § 2 k.p.c. Zasada odpowiedzialności za wynik procesu polega na obowiązku zwrotu kosztów procesu przez stronę przegrywającą sprawę. W konsekwencji kosztami zastępstwa procesowego Prezesa Urzędu, określonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804) na 720,00 zł, obciążono solidarnie odwołujących prowadzących działalność w formie spółki cywilnej. Rozstrzygnięcie takie było konsekwencją założenia, że wspólnicy spółki cywilnej są odpowiedzialni solidarnie za jej zobowiązania (art. 864 k.c.). Solidarność ta obejmuje wszystkie zobowiązania spółki, także te spoza zakresu uregulowań prawa cywilnego, o ile oczywiście stosowne ustawy nie stanowią inaczej. Niezależnie więc od tego, czy zobowiązanie do uiszczenia kary pieniężnej nałożonej przez Prezesa URE jest zobowiązaniem publicznoprawnym, czy karnoadministracyjnym, to podlega ono reżimowi przywołanego przepisu (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie - VI Wydział Cywilny z dnia 21 września 2011 r. sygn. akt VI ACa 682/11, opubl. Legalis nr 2586301).

03.07.2023 r.

SSO Małgorzata Wiliński

Sygn. akt XVII AmE 190/22

## ZARZĄDZENIE

(...)

03.07.2023 r.

SSO Małgorzata Wiliński