

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 lutego 2019 r.

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

Przewodniczący –	SSO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	st.sekr.sądowy Joanna Preizner

po rozpoznaniu 14 lutego 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) spółki akcyjnej w Z.

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 3 listopada 2016 r. Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) spółki akcyjnej w Z. kwotę 835,00 zł (osiemset trzydzieści pięć złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 33/17

UZASADNIENIE

Decyzją z 3 listopada 2016 r, znak (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE) orzekł, że (...) spółka akcyjna z siedzibą w miejscowości Z. (dalej powód) , naruszyła art. 23 ust.1 ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 169, poz. 1199 ze zm.) (dalej ustawa o biokomponentach) w ten sposób, iż nie zapewniła w 2013 r. minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie lub zużytych przez niego na własne potrzeby.

Za wyżej opisane działanie, Prezes URE wymierzył powodowi karę pieniężną w wysokości 47 896,00 złotych.

Od powyższej decyzji powód, wniósł odwołanie, zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. naruszenie art. 23 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o biokomponentach poprzez ich błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że zaliczeniu na poczet realizacji Narodowego Celu Wskaźnikowego (dalej NCW) podlega partia paliw ciekłych i biopaliw ciekłych będąca przedmiotem pierwszej sprzedaży, co w konsekwencji doprowadziło

do błędnego uznania, że powód naruszył obowiązek wyrażony w art. 23 ust. 1 ww. ustawy i niesłusznego nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 33 ust 1 pkt 5 ww. ustawy;

2. naruszenie art. 33 ust. 1 pkt. 5 ustawy o biokomponentach poprzez jego niewłaściwe zastosowanie tj. jego nieuzasadnione zastosowanie w sytuacji braku przesłanek do nałożenia przewidzianej w przepisie sankcji, jako że ze zgromadzonego materiału dowodowego bezsprzecznie wynika, iż działanie powoda nie miało skutku w postaci uchybienia obowiązkowi realizacji NCW, ponieważ ujęta w sprawozdaniu rocznym powoda partia biopaliw, nie została zaliczona na poczet realizacji NCW ani przez jego producenta, ani przez żaden inny podmiot (co nie było kwestionowane przez Prezesa URE) a więc w sytuacji, gdy działanie powoda realizowało cel regulacji o NCW.

Mając na względzie powyższe zarzuty, powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i zasądzenie od Prezesa URE na rzecz powoda kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na jego rzecz zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

(...) spółka akcyjna z siedzibą w miejscowości Z. prowadzi działalność gospodarczą polegającą na obrocie paliwami ciekłymi na podstawie decyzji Prezesa URE z 30 czerwca 2011 roku, znak (...) ze zmianami (k.68-71, 72-73).

Spółka wykonując działalność gospodarczą w zakresie: wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, które są sprzedawane lub zbywane w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bądź zużywane na potrzeby własne jest przedsiębiorcą – realizuje Narodowy Cel Wskaźnikowy, czyli ciąży na niej obowiązek sprzedania określonej ilości biopaliw w ilości paliw ogółem. Chodzi o minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej.

Powód w 2013 r. będąc podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy, wykonując działalność gospodarczą w zakresie obrotu paliwami ciekłymi, zaimportował, a następnie wprowadził do obrotu na terytorium RP olej napędowy niezawierający dodatku biokomponentu w ilości 19,36 ton. Ponadto, dokonał zakupu 2,66 ton estru stanowiącego samoistne paliwo (B100), bezpośrednio od przedsiębiorcy krajowego - (...) sp. z o.o., a następnie sprzedał całą partię tego paliwa na rzecz przedsiębiorcy krajowego tj. (...) (umowa k.56-60, Report k. 61, faktura k. 63).

Powód nie dokonywał zakupu biokomponentów, nie importował oraz nie dokonywał wewnątrzwspólnotowego nabycia biokomponentów w 2013 roku.

W sprawozdaniu rocznym, o którym mowa w art. 30b ust. 1 ustawy o biokomponentach, powód przedstawił informację, z której wynika, że w 2013 r., będąc podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy, miał zapewnić udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie lub zużytych przez niego na potrzeby własne w wysokości 10,77% w związku z dokonaniem, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, sprzedaży lub zbycia w innej formie:

- 19,36 ton oleju napędowego mogącego zawierać do 7% objętościowo estrów metylowych kwasów tłuszczowych, przy czym udział biokomponentów w postaci estru metylowego kwasów tłuszczowych wynosił 0,00 ton,

- 2,66 ton estru stanowiącego samoistne paliwo (B100) (k.1-6).

Pismem z dnia 19 kwietnia 2016 r., Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej (k.47-48).

Powyższy stan faktyczny był bezsporny między stronami i został ustalony w oparciu o dowody zgromadzone w toku postępowania administracyjnego.

Sąd zważył, co następuje:

W myśl art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach, podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy jest obowiązany zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie przez przedsiębiorcę lub zużywanych przez niego na potrzeby własne. Minimalny udział, o którym mowa powyżej, liczony jest według wartości opałowej poszczególnych biokomponentów (ust. 2).

Zgodnie z wytycznymi rozporządzenia Rady Ministrów z 23 lipca 2013 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2013 - 2018 (Dz. U. z 2013 r., poz. 918) Narodowy Cel Wskaźnikowy w 2013 roku ustalony został w wysokości 7,10 % .

Niewykonanie obowiązku, o jakim mowa w art. 23 ust 1 ustawy o biokomponentach, przez podmiot do tego zobowiązany, zagrożone jest administracyjną karą pieniężną przewidzianą w art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy o biokomponentach. W myśl tego ostatniego przepisu karze pieniężnej podlega ten, kto będąc podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy, nie zapewnił w danym roku minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie przez ten podmiot lub zużytych przez niego na potrzeby własne.

Z definicji ustawowych zawartych w art. 2 ustawy o biokomponentach wynika, że

– **Narodowy Cel Wskaźnikowy** to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej;

– **podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy** to przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, wykonujący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych, który sprzedaje lub zbywa je w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywa na potrzeby własne.

W niniejszej sprawie powód nie kwestionował faktu, że jest przedsiębiorcą, który jest zobowiązany do realizacji NCW. Sporne było natomiast to, czy powód zrealizował obowiązek ustawowy, a więc czy w roku 2013 zapewnił udział biokomponentów na minimalnym poziomie 7,10% w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie lub zużytych przez niego na potrzeby własne.

Bezsprzecznie powód nabył ilość biokomponentów, których wartość opałowa w stosunku do ogólnej ilości paliw ciekłych sprzedanych odpowiada wielkości określonej w rozporządzeniu , która stanowi minimalny procent biokomponentów. Sporne natomiast pomiędzy stronami było, czy powód zrealizował Narodowy Cel Wskaźnikowy. Zdaniem Prezesa URE cel ten nie został zrealizowany, ponieważ z treści art. 23 ustawy o biokomponentach wynika, że zaliczeniu na poczet realizacji NCW podlega partia paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, **będąca przedmiotem pierwszej sprzedaży**, względnie zbycie w innej formie paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, obejmujące przeniesienie na kupującego własności rzeczy. Przyjęcie przeciwnego poglądu powodowałoby, zdaniem Prezesa URE, wielokrotne zaliczenie tego samego wolumenu paliw ciekłych i biopaliw ciekłych do podstaw realizacji NCW na terytorium RP. Zdaniem Prezesa URE z dokumentów przedstawionych przez powoda wynika, że paliwo B100 w ilości 2,66 ton było przedmiotem zakupu od (...) sp. z o.o. we W., a zatem nie było przedmiotem pierwszej sprzedaży przez powoda.

Z kolei powód stał na stanowisku, że z ustawy o biokomponentach nie wynika możliwość zaliczenia na poczet realizacji NCW jedynie paliw ciekłych i biopaliw ciekłych wprowadzonych do obrotu po raz pierwszy. Choć zgadzał się z Prezesem URE, że z uwagi na cel i istotę regulacji dotyczących NCW nie powinno być dopuszczalne zaliczanie na

poczet realizacji NCW więcej niż jednokrotnie tego samego wolumenu biokomponentów. Jednakże w rozpoznawanej sprawie nie doszło do naruszenia tej zasady, ponieważ sprzedane powodowi biopaliwo B100 nie zostało wcześniej zaliczone na poczet realizacji NCW ani przez samego producenta tj. (...) ani przez inny podmiot.

Sąd podziela pogląd Prezesa URE, co do kierunku wykładni art. 23 ustawy o biokomponentach zgodnie z którym wykładnia celowościowa nie pozwala na przyjęcie, iż wielokrotna sprzedaż czy zbywanie w innej formie tej samej partii biokomponentów przez kolejnych przedsiębiorców stanowi realizację celu ustawy, a tym samym zapewnia wykonanie obowiązku realizacji NCW, przez każdego z kolejnych nabywców. Przesądza o tym jednoznacznie definicja Narodowego Celu Wskaźnikowego, zawarta w art. 2 pkt 23 ustawy o biokomponentach, która wskazuje, że w realizacji NCW chodzi o zużywanie w transporcie określonej procentowo ilości biokomponentów i innych paliw odnawialnych. Zatem celem regulacji nie jest tylko obrót określoną ilością biokomponentów, ale realne zużycie określonej ilości paliw odnawialnych. Oczywiście jest, że kolejne zbycia tego samego biokomponentu na rzecz kolejnych przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania NCW nie realizują tego celu.

Reasumując, realizacja obowiązku wynikającego z przepisu art. 23 ust 1 ustawy o biokomponentach nie może polegać na nabyciu, odpowiedniej wprawdzie ilości biokomponentów w stosunku do całkowitej ilości sprzedawanego paliwa, od przedsiębiorcy, który ten sam wolumen biokomponentów zaliczył do realizacji własnego NCW.

Zdaniem Sądu z przepisu ustawy nie wynika, i nie można tego wywieść także w drodze wykładni systemowej, językowej i celowościowej, że tylko **pierwotne nabycie** biokomponentów może stanowić o zrealizowaniu obowiązku. Można sobie bowiem z łatwością wyobrazić sytuację, że pierwotny nabywca jest pośrednikiem w obrocie biokomponentami i oprócz nabycia biokomponentów w ilości realizującej jego osobisty obowiązek wynikający z realizacji NCW na poziomie minimalnym, nabywa on taką ilość biokomponentów ponad jego minimalny obowiązek, że dokonuje zbycia tej nadwyżki na rzecz innego przedsiębiorcy, także zobowiązanego do realizacji NCW. W ten sposób, zdaniem Sądu, każdy z przedsiębiorców może zaliczyć do realizacji swojego obowiązku odpowiednią część biokomponentów będących przedmiotem obrotu.

Zważywszy więc na treść art. 7a kpa i wyrażoną w nim zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych na korzyść strony, na którą, skutkiem niejasnej treści normy prawnej (co do której zastosowanie innych zasad wykładni nie daje jednoznacznego rezultatu), może zostać nałożony obowiązek, tu nałożenie kary pieniężnej – nie jest prawidłowe przyjęcie za jedyną możliwą, takiej wykładni, jakiej dokonał w sprawie niniejszej Prezes URE.

W niniejszej sprawie Prezes URE nie dowiódł, że biokomponenty, które powód zaliczył do realizacji własnego obowiązku, zostały już wcześniej „skonsumowane” przez zbywcę biokomponentów na realizację jego obowiązku (w sensie zaliczone do zapewnienia minimalnego udziału biokomponentów w ogólnej ilości paliw ciekłych zbywanych przez (...) sp. z o.o. we W.). Wręcz przeciwnie ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że (...) sp. z o.o. we W. nie zaliczyła tych samych biokomponentów do realizacji własnego obowiązku związanego z NCW. Wynika to z pisma z 28 kwietnia 2016 roku skierowanego do powoda przez (...) sp. z o.o., w którym ten ostatni podmiot oświadczył, że towar objęty fakturą VAT nr (...) nie był uwzględniony przez (...) sp. z o.o. w realizacji NCW (k.64). Zatem, paliwo B100 nabyte od (...) sp. z o.o. powód mógł zaliczyć do realizacji obowiązku z art. 23 ust 1 ustawy o biokomponentach.

W toku postępowania administracyjnego Prezes URE nie zakwestionował prawdziwości tegoż oświadczenia, ani nie przedstawił dowodów przeciwnych potwierdzających, iż (...) ilość paliwa B100 sprzedanego powodowi zaliczyła na poczet realizacji własnego NCW.

Przy czym należy zwrócić uwagę, że ciężaru dowodu spoczywa w tym zakresie na organie, który w toku postępowania administracyjnego powinien ustalić wszystkie okoliczności niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy. Wynika to z nałożonego w art. 77 § 1 kpa obowiązku wyczerpującego zebrania materiału dowodowego, co zdaniem Sądu obliguje organ do wyjaśnienia istotnych dla sprawy kwestii. Rolą organu jest dążenie do prawdy obiektywnej (art. 7 kpa). Niewątpliwie w tym zakresie na organie administracji w postępowaniu administracyjnym ciąży obowiązek większej aktywności niż ta jaka spoczywa na sądzie w postępowaniu cywilnym.

W tym stanie rzeczy, Sąd doszedł do przekonania, że w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie jest możliwe nałożenie na powoda kary pieniężnej, o której mowa w art. 33 ust 1 pkt 5 ustawy o biokomponentach, skoro nie zostało dowiedzione, że powód nie może zaliczyć nabytych biokomponentów do realizacji NCW i z tej przyczyny uchylił zaskarżoną decyzję jako wydaną bez podstawy prawnej, stosownie do treści art. 479⁵³ § 2 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 kpc, zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Z uwagi na uwzględnienie odwołania w całości, pozwanego należało uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz powoda zwrot kosztów procesu. Na powyższe koszty składa się opłata od odwołania w wysokości 100,00 zł i wynagrodzenie pełnomocnika powoda w wysokości 720,00 zł ustalone w oparciu § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015, poz. 1804 z zm.) oraz 17,00 zł tytułem opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa.

SSO Anna Maria Kowalik