

Sygn. akt *XVII AmE 228/18*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2020 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	Starszy sekretarz sądowy Joanna Preizner

po rozpoznaniu 7 września 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **K. J.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 10 maja 2018 r. Nr (...). (...)(...)

oddala odwołanie.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 228/18

UZASADNIENIE

Decyzją z 10 maja 2018 r. Nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE, pozwany), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 b, art. 56 ust. 2, art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 43d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 220 z późn. zm.) (dalej p.e.), oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1957) w związku z art. 30 ust. 1 p.e., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej orzekł, że **K. J.** prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...) K. J. (dalej powód), nie przekazał w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej „sprawozdanie”) za lipiec 2017 r. i za działanie to wymierzył karę pieniężną w wysokości 10.000,00 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych).

Od powyższej Decyzji powód złożył odwołanie, zaskarżając ją w całości oraz wnosząc o umorzenie kary pieniężnej z uwagi na spełnienie wszystkich trzech przesłanek skutecznego czynnego żalu i znikomą szkodliwość społeczną czynu. W uzasadnieniu odwołania powód wskazał, że niezwłocznie po powzięciu informacji o obowiązku składania miesięcznych formularzy, w dniu 4 października 2017 roku przesłał je wraz z aktualnymi i zaległymi do Prezesa URE i pozostałych podmiotów drogą pocztową. Zatem Prezes URE dysponował czasem, aby zawrzeć dane ze sprawozdania lipcowego w swoim sprawozdaniu za III kwartał. Dlatego też nie można uznać, że szkodliwość społeczna czynu jest

wyższa niż znikoma, gdyż w opinii powoda nie miała wpływu na terminowe i rzetelne wywiązanie się z obowiązku ustawowego przez Prezesa URE. Powód podniósł również, że nałożona kara pieniężna jest niewspółmierna do wagi przewinienia.

Pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania i dopuszczenie oraz przeprowadzenie dowodów z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego.

Na rozprawie 7 września 2020 roku powód podniósł, że w innej decyzji dotyczącej sprawozdania za sierpień, wrzesień i październik 2017 roku Prezes URE odstąpił od wymierzenia kary.

W odpowiedzi pełnomocnik Prezesa URE wyjaśnił, że powodem takiej decyzji był fakt, iż w/w miesiącach powód nie dokonał przywozu, a zatem sprawozdania miały charakter „zerowy”.

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

Decyzją z 17 lutego 2017 r. K. J. została wpisana do rejestru podmiotów przywożących prowadzonego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki pod numerem (...) (Decyzja akta post. adm.).

W myśl art. 43d ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, 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 URE, Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych oraz ministrowi właściwemu do spraw energii 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.

Stosownie do art. 29 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1165 i 1986), przedsiębiorstwa energetyczne rozpoczynają realizację obowiązków, o których mowa w art. 4ba ust. 4 oraz art. 43d ust. 1 p.e., za miesiąc następujący po miesiącu, w którym weszły w życie przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 4ba ust. 6 i art. 43d ust. 2 tej ustawy.

Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie wzoru sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (Dz. U. z 2017 r. poz. 1011), stanowiące akt wykonawczy do art. 43d ust. 2 p.e., weszło w życie w 1 czerwca 2017 r., a zatem pierwsze sprawozdanie o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu przedsiębiorcy powinni byli złożyć za lipiec 2017 r.

Sprawozdanie powinno być złożone w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy. Jednakże zgodnie z art. 57 § 4 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, jeżeli koniec terminu przypada na dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się najbliższy następny dzień powszedni. W związku z powyższym termin realizacji obowiązku złożenia sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu, za lipiec 2017 r. upływał 21 sierpnia tego roku.

W lipcu 2017 r. powód przywiózł 1,967 ton smarów o kod CN: (...), innych naft o kodzie (...) – 0,001 m⁽³⁾ oraz ciężkich olejów opałowych o kodzie (...) 0,03 tony z za granicy (Sprawozdanie k. 12-15 akt adm.).

Jednakże obowiązku złożenia sprawozdania do 21 sierpnia 2017 roku nie zrealizował, bowiem sprawozdanie za lipiec 2017 roku złożył Prezesowi URE dopiero 11 października 2017 r. (Sprawozdanie k. 2-15 akt adm.).

Wobec powyższego, pismem z 26 września 2017 r., Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z niezłożeniem w terminie sprawozdania, o którym mowa w art.

43d ust. 1 p.e. Ponadto, wezwał powoda do złożenia szczegółowych wyjaśnień w tej sprawie w terminie 14 dni, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia (zawiadomienie k. 1 akt adm.).

W odpowiedzi powód wyjaśnił, iż niezachowanie terminu na złożenie sprawozdania za lipiec 2017 r. wynikało z jego niewiedzy odnośnie konieczności składania takich sprawozdań, a ponadto wniósł o odstąpienie od zastosowania sankcji przewidzianych w Ustawie. Jednocześnie złożył wymagane prawem sprawozdanie (pismo z 4/10/2017 r. k. 3 akt adm.).

Jednakże sprawozdanie za lipiec 2017 roku do pozostałych podmiotów tj. Ministra Energii, Ministra Finansów i Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych powód nadał na pocztę dopiero 11 grudnia 2017 roku (dowody nadania k.16-18).

Pismem z 4 grudnia 2017 r., zawiadomiono powoda o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary oraz poinformowano o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w terminie 7 dni licząc od dnia otrzymania pisma (zawiadomienie k. 20 akt adm.).

10 maja 2018 r. Prezes URE wydał zaskarżoną Decyzję (k. 22-25 akt adm.).

Z kolei Decyzją z 31 października 2019 roku Prezes URE odstąpił od wymierzenia powodowi kary pieniężnej za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za sierpień, wrzesień i październik 2017 roku (Decyzja k.56-62).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów złożonych w trakcie postępowania administracyjnego, których autentyczność nie była kwestionowana przez żadną ze stron postępowania.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona Decyzja jest słuszna i ma oparcie w przepisach prawa. Natomiast podnoszone przez powoda zarzuty nie są trafne, stąd nie mogą skutkować uchYLENIEM Decyzji, czy jej zmianą.

Na wstępie należy zauważyć, że powód nie kwestionował samego faktu nie złożenia sprawozdania w terminie, a w odwołaniu wskazywał jedynie, iż zostały spełnione przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary, a zatem decyzja w zakresie nałożonej kary pieniężnej powinna być uchylona.

Stosownie do przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e., karze pieniężnej podlega ten, kto nie przekazuje w terminie sprawozdań, o których mowa w art. 43d tej ustawy. Dopuszczenie się przez powoda czynu określonego w art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. jest zatem wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisów z art. 56 ust. 1 i 2 tej ustawy i wymierzenia kary pieniężnej, której wysokość jest sztywna i wynosi 10 000,00 zł (art. 56 ust 2h pkt 4 p.e.).

Zgodnie z przepisem 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.

Z treści powołanego przepisu wynika w szczególności, iż Prezes URE ma jedynie "możliwość" zastosowania tej instytucji, nie zaś obowiązek, co wpływa na fakultatywny, a nie obligatoryjny charakter tej instytucji. W przypadku zatem nawet łącznego wystąpienia obu przesłanek koniecznych, wskazany organ może, ale nie musi skorzystać z tej kompetencji.

Na powyższe uprawnienie Prezesa URE szczególną uwagę zwrócił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z 27 listopada 2019 roku, (sygn. akt I NSK 95/18 LEX nr 2817533), w którym między innymi stwierdził „To Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w ustawie - Prawo energetyczne. W pewnych przypadkach sąd może co prawda zastosować art. 56 ust. 6a p.e., jednakże w pierw powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości

czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek.” oraz „Artykuł 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dysponuje więc pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomości szkodliwości społecznej czynu, a w razie ziszczenia się wspomnianej przesłanki - uznaniem administracyjnym przy wyborze wariantu rozstrzygnięcia: odstąpienia od kary pieniężnej bądź nieodstąpienia od tej kary.”.

W realiach rozpoznawanej sprawy, w ocenie Sądu, Prezes URE nie przekroczył granic uznania administracyjnego, a zatem nie było podstaw do zmiany czy też uchylenia Decyzji.

Poza sporem było, że powód zaprzestał naruszania prawa, ponieważ wymagane sprawozdania złożył, z tym, że Prezesowi URE 44 dni po terminie, a pozostałym podmiotom -112 dni.

W tym stanie rzeczy Prezes URE uznał, że czas trwania przekroczenia uzasadnia stwierdzenie, iż nie można uznać stopnia szkodliwości czynu powoda za znikomy. Prezes podkreślił bowiem, że terminowa realizacja obowiązku sprawozdawczego została powiązana z kwartalnym obowiązkiem sprawozdawczym nałożonym przez ustawodawcę na Prezesa URE. Zgodnie bowiem z art. 43d ust. 4 ustawy - Prawo energetyczne na podstawie sprawozdań, o których mowa w ust. 1, Prezes URE ogłasza kwartalnie w Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki całkowite wielkości produkcji i przywozu poszczególnych paliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stosując nazwy oraz klasyfikację Nomenklatury Scalonej (kody CN), w terminie 45 dni od dnia zakończenia kwartału. W tej sytuacji brak terminowej realizacji obowiązku utrudnia, a niekiedy wręcz uniemożliwia Prezesowi URE wywiązanie się z nałożonych na niego ustawowo zadań. Powoduje, że Prezes URE nie ma aktualnej wiedzy dotyczącej aspektów ekonomicznych działalności przedsiębiorcy, co przekłada się na brak możliwości reakcji na ewentualne uchybienia, a tym samym oddziałuje negatywnie na bezpieczeństwo energetyczne jak i stwarza ryzyko dla interesów fiskalnych.

Powód w odwołaniu podkreślał, że pomimo, iż nie złożył sprawozdania w terminie ustawowym, to biorąc pod uwagę, że sprawozdanie dotarło do Urzędu 11 października 2017 roku Prezes miał czas na jego uwzględnienie w swoim sprawozdaniu dotyczącym całkowitej wielkości produkcji i przywozu poszczególnych paliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże należy zgodzić się z Prezesem URE, że złożenie sprawozdania 44 dni po terminie w znacznym stopniu utrudniło Prezesowi publikację raportu kwartalnego. Późniejsze przekazanie sprawozdania skracając bowiem czas pozostawiony temu organowi na weryfikację prawidłowości złożonego sprawozdania, wezwaniem przedsiębiorcy do ewentualnych poprawek i wprowadzenia informacji do bazy danych. Nie bez przyczyny ustawodawca zobowiązał przedsiębiorców do składania sprawozdań w terminie 20 dni od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy a za nich niezłożenie w terminie przewidział stałą wysoką karę pieniężną w wysokości 10 000 zł.

W ocenie ustawodawcy powyższe dane mają istotne znaczenie dla kształtowania spójnego systemu reglamentacji działalności gospodarczej oraz kontroli realizacji obowiązków publicznoprawnych związanych z wytwarzaniem i obrotem paliwami (uzasadnienie do ustawy z 11 lipca 2016 roku zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw DZ.U, 2016 poz. 1165), dlatego też tak ważne jest składanie sprawozdań w terminie.

Ponadto należy podkreślić, że powód działa na rynku regulowanym, na którym od przedsiębiorców wymaga się wyższego stopnia profesjonalizmu, niż od tych działających na rynkach nieregulowanych. Co oznacza, że na przedsiębiorcach działających na rynkach regulowanych ciąży szczególnie obowiązek bieżącego zapoznawania się ze stanem prawnym mającym wpływ na jego działalność.

W rozpoznawanej sprawie powód nie sprostował temu obowiązkowi, mimo iż Prezes URE na stronie internetowej Urzędu Regulacji Energetyki w dniu 10 sierpnia 2017 r. umieścił informację (nr 55/2017] dotyczącą sposobu wypełniania sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu, w której przypominał o konieczności realizacji obowiązków sprawozdawczych. Słusznie zatem zauważył Prezes URE, że okoliczność, iż Przedsiębiorca pozyskał wiedzę o konieczności ich realizacji dopiero

wskutek otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia kary świadczy o naruszeniu reguł ostrożności.

Powód nie wykazał w niniejszym postępowaniu, iż podjął wszystkie możliwe działania, aby nie dopuścić do naruszenia przepisów prawa energetycznego. Co więcej, po otrzymaniu 4 października 2017 roku zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w związku z niezłożeniem sprawozdania w terminie, powód takowe sprawozdanie złożył, ale jedynie Prezesowi URE. Natomiast sprawozdania do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, ministra właściwego do spraw energii oraz ministra do spraw finansów publicznych nadał pocztą dopiero w dniu 11 grudnia 2017 r. W tej sytuacji przedsiębiorca należycie dbający o swoje interesy, powinien niezwłocznie ustalić, jakie obowiązki sprawozdawcze na nim ciąży i zrealizować je bez zbędnej zwłoki. Tak się jednak nie stało, dlatego nie można uznać, iż działanie powoda było w znikomym stopniu szkodliwe.

Na rozprawie 17 września 2020 roku powód podniósł, iż w przypadku niezłożenia w terminie sprawozdań za sierpień, wrzesień i październik 2017 roku Prezes URE odstąpił od wymierzenia kary, a zatem działając racjonalnie i konsekwentnie powinien uczynić podobnie w przypadku sprawozdania za lipiec 2017 roku.

W odpowiedzi pełnomocnik pozwanego wyjaśnił, że powodem takiej decyzji Prezesa URE było to, że w okresie od sierpnia do października sprawozdania powoda były zerowe, a zatem ich niezłożenie w terminie nie miało, aż tak dużego znaczenia dla obowiązków sprawozdawczy Prezesa URE, jak w przypadku lipca 2017 roku, kiedy to powód dokonał przywozu paliw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Sąd po zapoznaniu się z treścią i uzasadnieniem Decyzji Prezesa URE z 31 października 2019 roku (k.56-62 akt sąd.) uznał, że rzeczywiście, tak jak wyjaśnił pełnomocnik pozwanego, stan faktyczny sprawy różnił się od tego w niniejszej sprawie, dlatego też wydanie różnych decyzji było w pełni uzasadnione.

Biorąc powyższe względy pod uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie znajdując podstaw do jego uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik