

Sygn. akt *XVII AmE 313/19*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 kwietnia 2021 r.

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

Przewodniczący –	<i>Sędzia SO Dariusz Dąbrowski</i>
------------------	------------------------------------

po rozpoznaniu 14 kwietnia 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej w O.

przeciwko **Prezes Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezes Urzędu Regulacji Energetyki z 23 września 2019 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółki komandytowej w O. na rzecz Prezes Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Dariusz Dąbrowski

Sygn. akt XVII AmE 313/19

UZASADNIENIE

Decyzją z 23 września 2019 r., znak: (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b, art. 56 ust. 2 i 3, art. 56 ust. 2h pkt 4, ust. 6 i 6a ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 755 z późn. zm.) oraz w związku z art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.) i art. 30 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy – (...) Sp. z o.o. Sp. k. (poprzednio (...) Sp. z o.o. sp. k.) z siedzibą w miejscowości O. o numerze identyfikacji podatkowej (NIP) : (...), orzekł, że:

1. Przedsiębiorca nie zachował terminu na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ustawy – Prawo energetyczne za miesiąc: sierpień – grudnia 2017 r.,
2. Za działanie opisane w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 50.000,00 zł.
 - a. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych a także ich przeznaczeniu za miesiąc sierpień 2017 r.,

- b. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych a także ich przeznaczeniu za miesiąc wrzesień 2017 r.,
- c. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych a także ich przeznaczeniu za miesiąc październik 2017 r.,
- d. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych a także ich przeznaczeniu za miesiąc listopad 2017 r.,
- e. 10.000,00 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych a także ich przeznaczeniu za miesiąc grudzień 2017 r.

Od wyżej wymienionej decyzji powód – (...) Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w miejscowości O. wniósł odwołanie, zaskarżając ją w części – tj. w zakresie pkt 2. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

- przepisów prawa materialnego, tj. art. 56 ust. 2h pkt 4 w związku z art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego poprzez nałożenie kary pieniężnej w sytuacji, w której stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a Spółka zrealizowała obowiązek przedłożenia sprawozdań, co uzasadniało odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej;
- przepisów postępowania, które miały istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 7, 77 § 1 oraz art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego poprzez przekroczenie granic uznania administracyjnego przejawiające się brakiem podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, a także pominięcie okoliczności mających wpływ na odstąpienie od wymierzenia kary;
- na zasadzie ewentualnej zarzucił naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z ust. 2h pkt 4 Prawa energetycznego poprzez dokonanie błędnej jego wykładni, a tym samym uznanie, iż przepis ten pozwana na sumowanie wymierzonych kar pieniężnych za poszczególne miesiące, podczas gdy prawidłowa wykładnia przywołanych przepisów powinna prowadzić do wniosku, iż Organ wymierza jedną karę pieniężną jako sankcję za czyn w postaci braku przedkładania sprawozdań.

Powód wniósł o zmianę decyzji w pkt 2 i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej. Na zasadzie ewentualnej wniósł o uwzględnienie odwołania poprzez zmianę decyzji w pkt. 2 i wymierzenie kary pieniężnej, która nie stanowi wielokrotności kwoty wskazanej w art. 56 ust. 2h pkt 4 Prawa energetycznego oraz o zasądzenie od Prezesa URE kosztów postępowania w tym kosztów zastępstwa procesowego oraz opłaty od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki podtrzymał dotychczasowe stanowisko zawarte w treści decyzji. Wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa URE kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

Przedsiębiorca został wpisany do Rejestru Podmiotów Przywożących decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 18 sierpnia 2017 r., pod numerem (...). (okoliczność bezsporna)

Przedsiębiorca nie złożył w terminie informacji o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc sierpień – grudzień 2017 r. (okoliczność bezsporna)

Pismem z dnia 6 lutego 2019 r. Przedsiębiorca został zawiadomiony 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 ustawy – Prawo energetyczne. Zważając na dyspozycję art. 50, art. 77 § 1 i art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, Przedsiębiorca został wezwany do nadesłania wyjaśnień przyczyn niezłożenia w

terminie przedmiotowego sprawozdania za miesiące od sierpnia do grudnia 2017 r. oraz do przesłania kopii wszelkich dokumentów potwierdzających aktualną sytuację finansową Przedsiębiorstwa za rok 2018 r.

Dowód: Zawiadomienie z 6 lutego 2019 r., k. 1 akt adm.

Pismem z 21 lutego 2019 r. przedsiębiorca w odpowiedzi na powyższe zawiadomienie przesłał sprawozdania za okres od sierpnia do grudnia 2017 r. oraz niepotwierdzoną za zgodność z oryginałem kserokopię książki nadawczej, z której wynika, iż nadał sprawozdania do wszystkich organów o których mowa w art. 43d ustawy – Prawo energetyczne w dniu 21 lutego 2017 r. Przedsiębiorca wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary.

Dowód: Pismo Spółki z 21 lutego 2019 r., k.

W odpowiedzi na wezwanie Prezesa URE z 22 marca 2019 r., Przedsiębiorca wraz z pismem z 28 marca 2019 r. przesłał skan książki nadawczej oraz potwierdzenia wysłania sprawozdań za okres od sierpnia do listopada 2017 r., potwierdzone za zgodność z oryginałem z których wynika zrealizowanie obowiązku sprawozdawczego w dniu 21 lutego 2019 r.

Dowód: Pismo z 22 marca 2019 r., k. 54-55 akt adm., Pismo Spółki z 28 marca 2019 r., k. 57 akt adm.

W piśmie z 30 kwietnia 2019 r., Prezes URE poinformował przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz o możliwości zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym w siedzibie Urzędu terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Kolejno, w piśmie datowanym na 12 czerwca 2019 r. Prezes URE zawiadomił o konieczności wyznaczenia nowego terminu do załatwienia sprawy, tj. do 15 sierpnia 2019 r.

Dowód: Zawiadomienie o zakończeniu postępowania z dnia 30 kwietnia 2019 r., k. 63 akt adm.

Zawiadomienie z 12 czerwca 2019 r., k. 69 akt adm.

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

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

Odwołanie powoda podlegało oddaleniu.

Omawiany obowiązek sprawozdawczy wynikał wprost z treści art. 43d ust. 1 ustawy p.e., stanowiącego, że 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 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.

Powód nie zrealizował powyższego obowiązku w ustawowym terminie. Z materiału zgromadzonego w niniejszej sprawie wynika, iż sprawozdania zostały złożone z kilkumiesięcznym opóźnieniem, czego powód nie kwestionuje, bowiem w odwołaniu zaskarżył wyłącznie pkt 2 Decyzji.

Warunkiem uwzględnienia pierwszego zarzutu odwołania było zaistnienie przesłanek uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej o których mowa w art. 56 ust. 6a p.e. Konieczne zatem wydaje się przytoczenie treści przepisu art. 56 ust. 6a ustawy p.e., zgodnie z którym Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Należy jednak podkreślić, iż ustawodawca nie obliguje organu do jego zastosowania. Poprzez sformułowanie „może odstąpić” przewiduje jedynie takie uprawnienie. Prowadzi to do wniosku, że nawet w przypadku łącznego wystąpienia obu przesłanek wskazanych przez ustawodawcę w przepisie art. 56 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne, Prezes URE może, ale nie musi skorzystać z tej kompetencji.

Sąd stanął na stanowisku, że nie jest możliwe uznanie, jakoby stopień społecznej szkodliwości czynu był znikomy, a tym samym aby zaistniały niezbędne przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary.

Jak już wyżej wskazano, warunkiem jego zastosowania jest zaistnienie łącznie obu przesłanek w nim wymienionych, a więc zarówno stopień szkodliwości czynu jest znikomy, jak i podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. W przedmiotowej sprawie, naruszenie prawa w istocie polegało na niezłożeniu sprawozdania, a zatem złożenie tego sprawozdania nawet w terminie późniejszym powoduje, że dochodzi do zaprzestania naruszenia przez stronę prawa. Ostatecznie, choć po terminie określonym w ustawie, powód złożył sprawozdania, jednakże nie można uznać, że stopień szkodliwości czynu jest znikomy.

Brak stosowanych sprawozdań powoduje, że organ nie może realizować swoich ustawowych obowiązków. Istotne znaczenie ma tu fakt, że powód wykonuje działalność koncesjonowaną, a więc taką, która ze względu na swój szczególny charakter jest reglamentowana przez państwo. Uznanie więc, że niewywiązywanie się z obowiązków związanych nieodłącznie z tą działalnością stanowi czyn o znikomej społecznej szkodliwości jest wadliwe.

Podkreślenia również wymaga, iż powód jest przedsiębiorcą, wobec tego z uwagi na profesjonalny charakter wykonywanej przez niego działalności powinien mieć świadomość spoczywających na nim obowiązków, w tym obowiązków sprawozdawczych, nie tylko wobec Prezesa URE i powinien realizować je ze starannością wymaganą od profesjonalisty. Obejmuje ona również znajomość obowiązujących przepisów prawa oraz następstw z niego wynikających w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Co więcej, jak słusznie zauważył pozwany, brak realizacji obowiązku sprawozdawczego przez powoda doprowadziło do naruszenia chronionego ustawą dobra, jakim jest terminowość składania sprawozdań i pozbawiło nie tylko pozwanego, ale również inne ustawowo określone organy państwowe informacji niezbędnych do wykonywania ich obowiązków, m.in. nadzoru nad rynkiem paliw ciekłych. Celem obowiązku sprawozdawczego nie jest jedynie sporządzenie przez Prezesa URE kwartalnego raportu, służy również jako narzędzie kontroli oraz podstawowe źródło informacji o funkcjonowaniu konkretnych podmiotów na rynku paliw ciekłych w zakresie prowadzonych przez Przedsiębiorców działalności. Nie można tym samym zgodzić się z powodem, który wskazał, że niezłożenie sprawozdania dotyczącego „zerowego” przywozu z zagranicy paliw ciekłych za miesiąc sierpień – listopad 2017 r. nie jest czynem, którego stopień szkodliwości nie jest wyższy niż znikomy. Istotnym jest, że podmiotem przywożącym jest się przez cały okres figurowania w rejestrze, dlatego przedsiębiorca zobowiązany jest złożyć sprawozdanie, nawet jeśli sprawozdania te mają wartość zerową, bowiem wartości zerowe nie pozbawiają sprawozdania waloru informacyjnego.

Kwestia kompetencji Prezesa URE do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej w myśl art. 56 ust. 6a ustawy p.e. była również przedmiotem rozważań w orzecznictwie i doktrynie. Sąd orzekający w niniejszym składzie w pełni podziela i przyjmuje za swój pogląd Sądu Najwyższego, który w uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2019 r. w sprawie toczącej się pod sygn. akt I NSK 95/18 wskazał, że 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. Sąd Najwyższy trafnie wskazywał, że 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. (Wyrok SN z 27.11.2019 r., I NSK 95/18, LEX nr 2817533)

Sąd Okręgowy uznał, iż błędne jest przekonanie powoda o naruszeniu przepisu art. 56 ust. 6a ustawy - Prawo energetyczne. Brak bowiem zastosowania względem powoda instytucji odstąpienia od wymierzenia kary wynikał z tego, że powód nie spełnił wszystkich przesłanek wymaganych łącznie treścią art. 56 ust. 6a ustawy - Prawo energetyczne, nie zaś z tego, że pozwany w sposób dowolny nie uwzględnił okoliczności niniejszej sprawy.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Sądu, zarzut sformułowany w punkcie pierwszym odwołania nie zasługiwał na uwzględnienie.

Odnosnie do zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego Sąd Okręgowy podziela utrwalone w judykaturze stanowisko, iż zasadniczo tego typu zarzuty są nieskuteczne przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ponieważ Sąd ten nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, według reguł kontradyktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowo-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy (por. np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05). Sąd Okręgowy uznaje, że nawet gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to zarzuty w tym zakresie nie mogą być skuteczne, o ile uchybienia te mogą być sanowane w toku postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem tutejszy Sąd zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym. Reasumując, w oparciu o powyższe rozważania, zarzut sformułowany w punkcie 2 odwołania należało uznać za chybiony.

W myśl art. 56 ust. 1 pkt 12b ustawy – Prawo energetyczne, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przekazuje w terminie sprawozdań o których mowa w art. 43d tej ustawy, zgodnie natomiast z treścią art. 56 ust. 2h pkt 4 kara pieniężna w przypadku określonym w ust. 1 pkt 12b została ustalona przez ustawodawcę na kwotę 10.000,00 zł. W zawiązku z tym, łączna kara nałożona na spółkę wynosi (...) zł. Kara w takiej wysokości nie przekracza 15 % przychodu ukaranego osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (art. 56 ust. 3 p.e.).

Wysokość nałożonej na powoda kary finansowej wynika wprost z przepisów prawa. Ustawodawca wyłączył zatem możliwość jej miarkowania.

Mając powyższe na uwadze, Sąd oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³§ 1 k.p.c.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., 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 oddalenie odwołania, należało powoda uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz pozwanego zwrot kosztów procesu, które w sprawie niniejszej obejmowały wynagrodzenie

pełnomocnika pozwanego w minimalnej stawce 720,00 zł, ustalonej w oparciu § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Dariusz Dąbrowski