

Sygn. akt XVII AmE 33/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 kwietnia 2022 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SO Witold Rękosiewicz

Protokolant: sekretarz sądowy Magdalena Żabińska

po rozpoznaniu w dniu 12 kwietnia 2022 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **R. R. kierującego działalnością przedsiębiorstwa energetycznego (...) S.p.A. z siedzibą w M. we Włoszech**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 29 października 2019 r. nr (...)

I. oddała odwołanie,

II. zasądza od R. R. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmE 33/20

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) decyzją z dnia 29 października 2019 r. znak: (...), na podstawie art. 63 ust. 1 pkt 6 i ust. 4, art. 64 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 1323 z późn. zm.) (ustawa o zapasach) w zw. z art. 189a § 1 i art. 189d ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Panu R. R. jako osobie kierującej działalnością przedsiębiorstwa energetycznego (...) S.p.A. z siedzibą w M. we W. orzekł, że:

1. osoba kierująca działalnością przedsiębiorstwa energetycznego (...) S.p.A. nie wywiązała się z obowiązku przedstawienia Prezesowi URE w terminie do dnia 15 maja 2019 r. informacji o działaniach podjętych w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r., w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą oraz o realizacji obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, wynikającego z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach,

2. za zaniechanie opisane w pkt 1 wymierzył Panu R. R., jako osobie kierującej działalnością przedsiębiorstwa energetycznego (...) S.p.A. karę pieniężną w kwocie 10 285,18 zł.

R. R. (dalej: powód, skarżący) jako osoba kierująca działalnością przedsiębiorstwa energetycznego (...) S.p.A. z siedzibą w M. we W. (dalej: Przedsiębiorca, Spółka) w złożonym odwołaniu zaskarżył powyższą decyzję Prezesa URE w całości. Powód zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie:

1. art. 7, 77 § 1, 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, tj. z dnia 2018.11.05) polegające na braku wyczerpującego i wszechstronnego rozpatrzenia i oceny całego zebranego materiału dowodowego w sprawie oraz braku wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, skutkiem czego było uznanie, iż powód, pomimo tego, iż w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. nie dokonał żadnej transakcji w przedmiocie obrotu gazem ziemnym, był zobowiązany do przekazania informacji o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. - Ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2018, poz. 1323, tj. z dnia 2018.07.10) oraz że zachowanie powoda nosiło cechy znacznej szkodliwości i nie może zostać uznane za znikome, a także że nie zachodzą przesłanki dopuszczające możliwość odstąpienia przez pozwanego od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, skutkiem czego było nałożenie na powoda kary pieniężnej przez pozwanego;

2. art. 8 k.p.a. polegające na prowadzeniu postępowania w sposób, który przeczy zasadzie postępowania w sposób budzący zaufanie do organów administracyjnych, poprzez wybiórczą i dyskrejonalną ocenę pozwanego, czy mimo braku działalności gospodarczej powoda jest zobowiązany do spełnienia określonych obowiązków ustawowych czy też nie, oraz że brak prowadzenia działalności gospodarczej przez powoda w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. nie zwalnia go z obowiązku przedłożenia informacji wynikających z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach, podczas gdy praktyka Prezesa URE w podobnej sprawie, tj. obowiązku wynikającego z art. 25 ustawy o zapasach, na podstawie którego wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność w zakresie obrotu gazem ziemnym i dokonujące przewozu gazu ziemnego zobowiązane są do ustalenia wielkości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i przedłożenia do ich zatwierdzenia przez Prezesa URE, pokazuje iż Pozwany odmawia wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia zapasów względem wszystkich podmiotów których ustalona wielkość zapasów wynosi „0” MWh oraz na podstawie Komunikatu Prezesa URE nr 37/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. zwalnia je z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia (mimo braku takiego zwolnienia wynikającego z przepisów ustawy o zapasach) wielkości ustalonych zapasów obowiązkowych gazu ziemnego;

3. art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach w zw. z art. 105 k.p.a. poprzez błędne uznanie, że powód był zobowiązany do przekazania informacji, o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach, podczas gdy powód nie dokonał żadnej transakcji obrotu gazem ziemnym z zagranicy, w związku z czym wolumen obrotu jak i poziom utrzymywanych obowiązkowych zapasów gazu ziemnego wynosił „0” MWh, a tym samym przekazywanie informacji określonych w art. 27 ust. 2 pkt 2 było całkowicie bezprzedmiotowe, oraz błędne niezastosowanie art. 105 k.p.a. polegające na uznaniu że w ustalonym stanie faktycznym, brak jest przesłanek, by postępowanie administracyjne wszczęte przez Prezesa URE mogło zostać umorzone z uwagi na jego bezprzedmiotowość;

4. art. 63 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach polegające na błędnym zastosowaniu i uznaniu, że powód naruszył ustawowy obowiązek przekazania informacji o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach i nałożeniu na niego kary administracyjnej, o której mowa w art. 63 ust. 1 pkt 6, podczas gdy z prawidłowo ustalonego stanu faktycznego wynika, że powód nie prowadził działalności gospodarczej, że wielkość obrotu gazem ziemnym z zagranicą i poziom utrzymywanych zapasów gazu ziemnego w okresie od 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. wynosiła „0” MWh, o czym pozwany doskonale wiedział z okresowych raportów GAZ-3 składanych comiesięcznie przez powoda, a tym samym nie był zobowiązany do przekazywania informacji o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach i nie powinien podlegać karze o której mowa w art. 63 ust. 1 pkt 6 ustawy o zapasach;

5. art. 189d k.p.a. w zw. z art. 189f k.p.a. poprzez błędne zastosowanie dyrektywy wymiaru kary pieniężnej i wymierzenie kary pieniężnej powodowi, wskutek nienależytego rozważenia przez pozwanego ustawowych przesłanek determinujących wysokość kary oraz nieuwzględniania w wystarczającym stopniu okoliczności mających wpływ na zmniejszenie kary, tj. w szczególności:

- a) znikomego stopnia szkodliwości czynu,
- b) znikomego stopnia zawinienia,
- c) dotychczasowego zgodnego z prawem zachowania podmiotu, oraz;
- d) dobrowolnego przedłożenia informacji do Prezesa URE;

oraz poprzez jego błędne niezastosowanie art. 189f k.p.a. i uznanie, że nie ma podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary podczas gdy z prawidłowo ustalonego stanu faktycznego wynika, że powód zaprzestał naruszenia prawa oraz stopień społecznej szkodliwości czynu był znikomy, a więc spełnione zostały ustawowe przesłanki do zastosowania art. 189f k.p.a. i odstąpienie przez Prezesa URE od wymierzenia kary.

Na podstawie podniesionych zarzutów powód wniósł o:

1. uchylenie decyzji w całości,
ewentualnie w przypadku nieuwzględnienia przez Sąd wniosku zawartego w pkt 1
2. zmianę decyzji w pkt 2 poprzez odstąpienie od wymierzenia kary,
3. zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów niniejszego postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Powód stwierdził, że Prezes URE w prowadzonym postępowaniu nie ocenił wszystkich przedstawionych dokumentów oraz informacji, w których skarżący wskazywał, że w okresie do 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. (...) S.p.A. nie zawierała żadnych transakcji w przedmiocie obrotu gazem z zagranicą i nie utrzymuje żadnych obowiązkowych zapasów gazu ziemnego. Zaznaczył, że informacje, o których mowa w art. 27 ustawy o zapasach zostały złożone niezwłocznie po otrzymaniu pisma wzywającego do przedstawienia wyjaśnienia w tej sprawie. Zarzucił pozwanemu pominięcie, iż (...) S.p.A. jest podmiotem zagranicznym, co utrudnia szybkość reakcji i możliwości dostarczenia dokumentów. Wskazał, że odpowiednie dokumenty zostały przesłane w ciągu niecałych 2 miesięcy od dnia sporządzenia przez Prezesa URE wezwania. Podkreślił, że Spółka zaprzestała naruszania prawa i przedstawiła wszystkie informacje.

Zdaniem powoda działania Prezesa URE naruszyły zaufanie do organów administracji publicznej. Powód podniósł, że zgodnie z art. 25 ustawy o zapasach przedsiębiorstwa zajmujące się obrotem gazem ziemnym z zagranicą i dokonujące przywozu gazu ziemnego mają obowiązek ustalenia wielkości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego i przedłożenia do zatwierdzenia w drodze decyzji Prezesa URE. Dodał, że ustawa nie przewidywała żadnych wyjątków w zakresie realizacji tego obowiązku. Wskazał, że jednocześnie zgodnie z Komunikatem Prezesa URE nr 37/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. powyższy obowiązek nie dotyczy przedsiębiorstw, które nie dokonały przywozu i ich wolumen wynosi „0” MWh.

Na podstawie tych okoliczności powód stwierdził, że skoro zgodnie z Komunikatem Prezesa URE, z uwagi na brak obrotu i przywozu w danym roku nie trzeba składać wniosku o zatwierdzenie wyliczeń dotyczących wielkości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, zasadne jest przyjęcie, że podmioty z zerowym wolumenem przywozu nie są zobowiązane do przedkładania informacji, o której mowa w art. 27 ustawy o zapasach o wielkości utrzymywanych zapasów. Skarżący zaznaczył, iż Prezes URE posiada informacje o wolumenie obrotu spółek energetycznych, które co miesiąc sporządzają i przesyłają do Agencji (...). Powód wskazał, że również (...) S.p.A. obowiązana jest do

składania comiesięcznych. Powołał się na miesięczne raporty za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. składane przez (...) do Agencji (...). Zdaniem powoda, skoro Prezes URE posiadał informacje, że (...) nie dokonała żadnej transakcji, a ponadto w drodze ogłoszenia Komunikatu sam zwolnił (...) z obowiązku obliczenia i przedstawienia do zatwierdzenia wielkości zapasów gazu ziemnego ze względu na zerowy wolumen, niezrozumiałe jest zobowiązanie podmiotów do przekazywania informacji o działaniach podjętych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., szczególnie, że takiego obrotu nie było, a (...) nie utrzymuje zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. W ocenie powoda przyjęta przez Prezesa URE rozszerzająca wykładnia podmiotowa przepisu zawierającego obowiązek przedsiębiorstw energetycznych, która pozwala na szersze stosowanie sankcji administracyjnej jest sprzeczna z zasadą *in dubio semper pro reo* - wyrokowania w wypadkach wątpliwych zawsze na korzyść obwinionego. Powód dodał, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego, nakładane na przedsiębiorców przez organy administracji dolegliwe kary pieniężne mają charakter sankcji karnych. W zw. z tym zasady sądowej weryfikacji prawidłowości tych kar powinny odpowiadać wymogom, jaki obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Oznacza to, że sprawa dotycząca odwołania od decyzji Prezesa URE nakładającej karę pieniężną powinna być rozpoznawana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym.

W ocenie powoda, brak wykonywania działalności i zawierania transakcji, w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r., przemawia za uznaniem, że (...) S.p.A. nie jest zobowiązana do przedstawienia informacji, o których mowa w art. 27 ustawy o zapasach i nie może zostać nałożona na niego kara, o której mowa w art. 63 ust. 1 pkt 6 ustawy o zapasach. Ze względu na brak zastosowania art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach względem (...) S.p.A. postępowanie administracyjne powinno zostać uznane za bezprzedmiotowe i umorzone na podstawie art. 105 k.p.a.

Zdaniem powoda Prezes URE błędnie uznał, że w sprawie były podstawy do zastosowania art. 63 ust. 1 pkt 6 ustawy o zapasach. Wskazał, że w ocenie pozwanego na odstąpienie od wymierzenia kary nie pozwalał długi okres naruszenia prawa, stopień przyczynienia się strony i stopień szkodliwości czynu, który nie jest znikomy. Stwierdził, że wobec znikomej wagi naruszenia i zaprzestania naruszania prawa spełnione zostały wymienione w art. 189f k.p.a. przesłanki przyznające uprawnienie do odstąpienia od wymierzenia powodowi administracyjnej kary pieniężnej. Powód nie zgodził się z przedstawionym przez Prezesa URE stanowiskiem, że zachowanie powoda nie cechuje się znikomą wagą naruszenia, a czas trwania naruszenia i stopień przyczynienia się strony należy uznać za okoliczności negatywne. Podkreślił, że informacje, o których mowa w art. 27 ustawy o zapasach zostały przekazane Prezesowi URE w odpowiedzi na wezwanie z 7 czerwca 2019 r. w pismach z dnia 12 czerwca i 12 sierpnia 2019 r. w toku postępowania administracyjnego. Informacje te sprowadzały się do wyjaśnienia, że (...) S.p.A. nie zawarła żadnej transakcji, nie dokonała żadnego przywozu gazu ziemnego i nie utrzymuje żadnych zapasów gazu ziemnego. Wskazując na powyższe okoliczności, oraz podnosząc, że (...) składa terminowo comiesięczne raporty GAZ-3 i nie miała świadomości bezprawności swego zachowania oraz nie miała zamiaru działania sprzecznego z normą i nie godziła się na jego popełnienie powód stwierdził, że wobec znikomej społecznej szkodliwości czynu uzasadniony jest wniosek o zmianę decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej. Dodatkowo powód poniósł, że przy ustalaniu wymiaru kary Prezes URE miał obowiązek dokonać oceny dotychczasowej działalności karanego podmiotu w zakresie przestrzegania przepisów obowiązującego prawa. Wskazana okoliczność powinna mieć wpływ na miarkowanie kary. Powód podkreślił, że działalność (...) była wykonywana zgodnie z obowiązującymi przepisami, a przedmiotowe uchybienie miało charakter incydentalny i wynikało z zaniedbań osób trzecich.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie. Pozwany wskazał, że (...) S.p.A. posiada koncesję na obrót gazem ziemnym z zagranicą na okres od dnia 27 lutego 2012 r. do dnia 31 grudnia 2030 r., jest więc przedsiębiorstwem energetycznym, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy o zapasach. W związku z tym, powód był zobowiązany do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach do dnia 15 maja każdego roku. W odniesieniu do twierdzenia odwołania o braku obowiązku przedstawienia informacji, gdy przedsiębiorca nie dokonał żadnej transakcji obrotu gazem z zagranicy, więc wolumen obrotu i poziom utrzymywanych obowiązkowych zapasów wynosił „0” MWh pozwany zauważył, że adresatem obowiązku określonego w art. 27 ust 2 pkt 2 ustawy o zapasach są podmioty wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmioty dokonujące przywozu gazu ziemnego. Na podstawie powołanych przykładowo

wyroków NSA oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Prezes URE wskazał, że status przedsiębiorstwa wykonującego działalność w zakresie obrotu gazem z zagranicą lub podmiotu dokonującego przywozu gazu ziemnego w rozumieniu art. 25 ust. 3 ustawy o zapasach mają także przedsiębiorstwa, które nie rozpoczęły jeszcze przywozu gazu ziemnego, a określony w art. 27 ust. 2 pkt 2 tej ustawy obowiązek informacyjny aktualizuje się z chwilą uzyskania uprawnień do prowadzenia działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą. Pozwany wskazał, iż zakres informacji jakie zobowiązany jest przedstawić podmiot nie ogranicza się do kwestii utworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych, lecz szeroko rozumianych działań podjętych w danym okresie, w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą oraz realizacji obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Brak transakcji w przedmiotowym okresie oraz brak obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego nie czynią bezprzedmiotowym obowiązku przekazywania informacji w zakresie wskazanym w ustawie. Zauważył, że ustawa o zapasach nie przewiduje wyjątków dla podmiotów, które nie dokonały przywozu w okresie objętym sprawozdaniem. Podkreślił, że obowiązek sprawozdawczy ma charakter cykliczny. Realizowany jest bez wezwania, do dnia 15 maja, bez względu na siedzibę zobowiązanego. W latach wcześniejszych (...) S.p.A. realizowała obowiązek w terminie.

W ocenie Prezesa URE w przedmiotowej sprawie nie można przyjąć, że uchybienie obowiązkowi określonemu w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach miało charakter znikomy. Informacje przekazywane w oparciu o art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach mają w szczególności służyć zapewnieniu bezpieczeństwa paliwowego państwa. Informacje te powinny przedstawiać rzeczywiste działania podejmowane w ramach wykonywanej działalności gospodarczej. Obowiązek informacyjny ma szeroki zakres, ponieważ dotyczy każdego etapu wykonywania działalności w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i przywozu gazu ziemnego, również działań przygotowawczych do realizacji tych działań. Pozwany zaznaczył, że celem art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach jest zapewnienie prawidłowego monitoringu rynku paliw gazowych, a brak fatycznego wykonywania działalności nie zwalniał powoda z obowiązku informacyjnego.

Pozwany wskazał, że wysokość kary pieniężnej została ustalona stosowanie do dyspozycji art. 63 ust. 4 ustawy o zapasach na najniższym możliwym poziomie.

Odnosnie uwag skarżącego co do prawidłowego sposobu realizacji przedmiotowego obowiązku informacyjnego pozwany wskazał, że w latach poprzednich, mimo braku przywozu gazu ziemnego powód przedkładał wymagane informacje w terminie.

Pozwany wyjaśnił, że obowiązek informacyjny wynikający z art. 25 ust. 3 ustawy o zapasach dotyczy innych danych, niż wymienione w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

(...) S.p.A. z siedzibą w M. we W. posiada koncesję na obrót gazem ziemnym z zagranicą nr (...), która została udzielona decyzją Prezesa URE z dnia 21 lutego 2012 r. na okres od dnia 27 lutego 2012 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. (bezsporne)

Prezes URE pismem z dnia 7 czerwca 2019 r. wezwał (...) S.p.A. do wyjaśnienia przyczyn nieprzekazania informacji, o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zasobach, wskazania kto jest osobą kierującą działalnością Spółki oraz przedstawienia odpowiednich dokumentów i informacji. (k. 1-2 akt adm.)

Przedsiębiorca pismem z dnia 12 lipca 2019 r. poinformował Prezesa URE, że w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. Spółka nie dokonała obrotu paliwami gazowymi i obrotu gazem ziemnym. W załączeniu do pisma Spółka przedstawiła kopię pisma z dnia 11 kwietnia 2019 r. złożonego przez Spółkę do Prezesa URE w odpowiedzi na wezwanie z dnia 2 kwietnia 2019 r. oraz sprawozdania GAZ-3 za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 października 2018 r. i za styczeń 2019 r., a także złożone z opóźnieniem sprawozdania za listopad i grudzień 2018 r. i po raz drugi za styczeń 2019 r. (k. 9-40 akt adm.)

W piśmie z dnia 12 sierpnia 2019 r. Spółka oświadczyła, że osobą odpowiadającą za realizację obowiązku określonego w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zasobach w terminie do dnia 15 maja 2019 r. był R. R., który pełnił funkcję Prezesa Rady Dyrektorów. (k. 43 akt adm.)

Pismem z dnia 21 sierpnia 2019 r. Prezes URE zawiadomił Pana R. R. o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia mu, jako osobie kierującej działalnością przedsiębiorstwa energetycznego (...) S.p.A. z siedzibą w M. kary pieniężnej, w związku z ujawnieniem nie prawidłowości polegających na nieprzestrzeganiu obowiązku przekazania informacji, o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zasobach za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. do dnia 15 maja 2019 r. oraz wezwał do przedstawienia wyjaśnień w sprawie w terminie 7 dni od doręczenia wezwania. (k. 53-55 akt adm.)

W odpowiedzi na wezwanie pełnomocnik powoda R. R. pismem z dnia 12 września 2019 r. wyjaśnił, że w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. Spółka zrealizowała przywóz gazu ziemnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w wysokości o MWh. W tym okresie nie utrzymywała również żadnych zapasów. Ponadto w złożonym piśmie wskazano, że Prezes URE decyzją z dnia 4 września 2017 r. zaakceptował ustaloną przez (...) S.p.A. wielkość zapasów obowiązkowych za okres od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r. w wysokości o MWh. (k. 64-67 akt adm.)

Pismem z dnia 1 października 2019 r. Prezes URE zawiadomił pełnomocnika powoda o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy oraz złożenia ewentualnych uwag i wyjaśnień. (k. 68 akt adm.)

Z akt administracyjnych nie wynika, że przed wydaniem zaskarżonej decyzji pełnomocnik powoda zapoznał się z zebrany materiał dowodowy.

Opisany stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wskazanych powyżej dowodów zebranych w postępowaniu administracyjnym, twierdzeń stron przedstawionych w pismach procesowych oraz faktów powszechnie znanych. Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zebrany w sprawie dokumentom, które nie były przez strony kwestionowane i nie budziły wątpliwości Sądu.

Na podstawie dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zasobach, przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmiot dokonujący przywozu gazu ziemnego przedstawiają ministrowi i Prezesowi URE informacje o działaniach podjętych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia poprzedniego roku, w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą lub przywozu gazu ziemnego oraz realizacji obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego, do dnia 15 maja każdego roku.

(...) S.p.A., jako podmiot posiadający koncesję na obrót gazem ziemnym z zagranicą, udzieloną decyzją Prezesa URE z dnia 21 lutego 2012 r. nr (...), jest przedsiębiorcą energetycznym, zobowiązanym do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zasobach.

W sprawie bezsporne jest, że w terminie do dnia 15 maja 2019 r. (...) S.p.A. nie przedstawiła Prezesowi URE informacji, o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zasobach, za okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.

Powód twierdził jednak, że ciężący na Spółce obowiązek został wykonany w inny sposób, oraz, że był zwolniony od wykonania tego obowiązku na podstawie Komunikatu Prezesa URE nr 37/2018.

W szczególności powód podnosił, że w okresie wskazanym w decyzji Spółka nie dokonała żadnego przywozu gazu ziemnego z zagranicy, co wynika ze złożonych comiesięcznie sprawozdań GAZ-3 za okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Wskazał również, że zgodnie z Komunikatem Prezesa URE na 37/2018 z 23 kwietnia 2018 r.,

podmioty, które nie dokonały przywozu gazu ziemnego nie są zobowiązane do przedstawienia wyliczeń wielkości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego.

W odniesieniu do podnoszonych okoliczności wskazać należy, że zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawionym w wyroku z dnia 17 lutego 2010 r. (sygn. akt II GSK 408/09) przmiot „przedsiębiorstwa energetycznego wykonującego działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym” lub „podmiotu dokonującego przywozu gazu ziemnego” mają także przedsiębiorstwa lub podmioty, które fizycznie nie rozpoczęły jeszcze przywozu gazu ziemnego, lecz dopiero mają taki zamiar, gdyż traktowane są przez ustawodawcę, jako wykonujące działalność gospodarczą. Z przedstawionego stanowiska orzecznictwa wynika, że przedsiębiorcy, którzy mimo uzyskania stosownej koncesji nie rozpoczęli jeszcze fizycznego przywozu gazu ziemnego, również są zobowiązani do wykonania określonego w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach obowiązku sprawozdawczego. Dodać wypada, iż powołany w odwołaniu Komunikat Prezesa URE nr 37/2018 r. z dnia 23 kwietnia 2018 r. dotyczy wypełnienia obowiązków określonych w art. 25 ust. 2 ustawy o zapasach. Komunikat odnosi się do podmiotów, które w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. dokonały przywozu gazu ziemnego i do dnia 30 kwietnia każdego roku ustalają wielkość zapasów obowiązkowych gazu ziemnego przywiezionego w tym okresie. Natomiast na podstawie art. 25 ust. 3 ustawy o zapasach podmioty te zobowiązane są do przedłożenia w terminie do 15 maja każdego roku (w Komunikacie to termin 15 maja 2018 r.) informacji o wielkości zapasów obowiązkowych gazu ziemnego ustalonych na okres od 1 października danego roku (tu: 2018 r.) do 30 września kolejnego roku (2019 r.) w celu ich weryfikacji. Na podstawie tego Komunikatu Spółka, jako podmiot, który w terminie wskazanym w Komunikacie (1.10.2017 r. - 31.03.2018 r.) nie dokonał przywozu gazu ziemnego, rzeczywiście był zwolniony z obowiązku określonego w art. 25 ust. 2 ustawy o zapasach przedstawienia Prezesowi URE informacji o wielkości zapasów obowiązkowych. Jednak Komunikat dotyczył wyłącznie obowiązków określonych w art. 25 ustawy o zapasach. Nie odnosił się z żaden sposób do obowiązków określonych w art. 27 tej ustawy. Wbrew stanowisku odwołania Komunikat nr 37/2018 r. nie zwalniał Spółki od wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach. Jak trafnie w odpowiedzi na odwołanie wskazał pozwany, określony w art. 25 ust. 3 ustawy o zapasach obowiązek informacyjny dotyczy innych danych, niż wymagane przez art. 27 ust. 2 pkt 2 tej ustawy. Skoro z powyższego wynika, że wykonanie obowiązku określonego w art. 25 ustawy o zapasach nie było tożsame z wykonaniem obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, brak podstaw do uznania, że do dnia 15 maja 2019 r. Spółka wypełniła określony w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy obowiązek informacyjny. W tym stanie podnoszone w odwołaniu argumenty i oparte na nich twierdzenie, że Spółka była zwolniona z obowiązku określonego w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach, oraz związane z tym zarzuty dotyczące naruszenia art. 27 ust. 2 tej ustawy w zw. z art. 105 k.p.a. przez nieumorzenie postępowania w sprawie ze względu na jego bezprzedmiotowość, jako chybione, nie zasługiwały na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 63 ust. 1 pkt 6 ustawy o zapasach, kto będąc osobą kierującą działalnością przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 24, nie przedstawi, w wyznaczonym terminie, informacji, o których mowa w art. 27, albo przedstawi w tej informacji dane nieprawdziwe podlega karze pieniężnej.

Wobec stwierdzenia, że Spółka nie wykonała w terminie do dnia 15 maja 2019 r. obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach, zgodnie z art. 63 ust. 1 pkt 6 tej ustawy Prezes URE zobligowany był do nałożenia kary pieniężnej na osobę kierującą działalnością Spółki.

Mając powyższe na uwadze uznać należało, iż podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 63 ust. 1 pkt 6 w zw. z art. 27 ust. 2 pkt 2 Ustawy o zapasach również nie zasługiwał na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 189d k.p.a. wymierzając administracyjną karę pieniężną, należy uwzględnić: 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia; 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara; 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe; 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia

prawa; 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa; 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła; 7) w przypadku osoby fizycznej - warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Z treści art. 27 ust. 2 ustawy o zapasach wynika, że przedsiębiorstwa energetyczne przedstawiają właściwemu ministrowi i Prezesowi URE wymienione w art. 27 ust. 1 tej ustawy informacje w celu zapewnienia bezpieczeństwa paliwowego państwa w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą lub przywozu gazu ziemnego oraz realizacji obowiązku utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Oznacza to, że określony w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach obowiązek został nałożony na przedsiębiorców energetycznych w celu ochrony interesu publicznego w postaci bezpieczeństwa paliwowego państwa. Wskazać wypada, iż przedsiębiorca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą uczestniczy w tworzeniu wspólnego systemu zabezpieczeń przewidzianego na okoliczność zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, wystąpienia sytuacji awaryjnej w sieci gazowej i nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego i w tym kontekście jest zobowiązany do realizacji nałożonego na niego obowiązku informacyjnego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. Stosownie do art. 32 ust. 1 pkt 4 Pe prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na obrocie paliwami ciekłymi wymaga uzyskania koncesji. Z uwagi na szczególny charakter działalności koncesjonowanej przedsiębiorcy zobowiązani są do jej wykonywania z dołożeniem wymaganej w stosunkach danego rodzaju należytej staranności, określonej przy uwzględnieniu jej zawodowego charakteru - art. 355 § 2 k.c. Pod pojęciem należytej staranności należy rozumieć nie tylko umiejętności fachowe ale również prowadzenie działalności gospodarczej w sposób zgodny z przepisami obowiązującego prawa oraz posiadanie przez przedsiębiorcę wiedzy na temat ciężących na nim obowiązków. (vide: wyrok S.A. w Poznaniu z dn. 8.03.2006 r., I ACa 1018/05, oraz wyrok S.N. z dn. 22.09.2005 r., IV CK 100/05). Przedsiębiorca, jako profesjonalista szczególnego rodzaju, tj. podmiot wykonujący działalność koncesjonowaną w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą, powinien znać i w pełni respektować przepisy regulujące wykonywanie tej działalności, a błędy, choćby z jego strony niezawinione, prowadzące do naruszenia realizacji ustawowych obowiązków, nie mogą zwalniać go z ponoszenia odpowiedzialności określonej w ustawie. Również powód jako osoba kierująca działalnością podmiotu koncesjonowanego jest zobligowany do przestrzegania wszystkich warunków wynikających z przepisów prawa i udzielonej temu podmiotowi koncesji, która co należy podkreślić jest dobrem reglamentowanym przez państwo. Brak realizacji obowiązku określonego w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach miał więc bezpośredni negatywny wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców, zgodnie z art. 3 pkt 15 Pe, odczytywanych w tym przypadku w świetle takich pojęć jak bezpieczeństwo paliwowe państwa w zakresie gazu ziemnego oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Skoro więc niewykonanie określonego w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach obowiązku prowadziło do naruszenia interesu publicznego w postaci bezpieczeństwa paliwowego państwa, a zobligowanym do realizacji tego obowiązku był podmiot prowadzący profesjonalnie koncesjonowaną działalność gospodarczą, w sprawie brak podstaw do uznania, że stopień szkodliwości stwierdzonego w zaskarżonej decyzji czynu był znikomy, a zachowanie powoda spełniało przesłanki znikomego stopnia zawinienia.

W art. 189f § 1 k.p.a. ustawodawca przewidział możliwość odstąpienia przez organ administracji publicznej od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa.

Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że Spółka wykonała obowiązek wynikający z art. 25 ust. 2 i 25 ust. 3 ustawy o zapasach. Ze względu na inny rodzaj danych przekazywanych w zw. z realizacją obowiązków wynikających z art. 25 i art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach, określone w tych przepisach obowiązki nie są tożsame. Brak więc podstaw do uznania, że przedłożenie zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o zapasach przez Spółkę Prezesowi URE informacji, o których mowa w art. 25 ust. 1 tej ustawy było równoznaczne z wykonaniem obowiązku wymienionego w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach. Z powyższego wynika, że do dnia wydania zaskarżonej decyzji informacje, o których mowa w art. 27 ust. 2 pkt 2 ustawy o zapasach nie zostały Prezesowi URE przedstawione. Wbrew wyrażonemu

w odwołaniu stanowisku brak więc było podstaw do uznania, iż w sprawie spełniona została przesłanka dobrowolnego przedłożenia informacji do Prezesa URE.

Wobec ustalenia, że stopień szkodliwości czynu nie był znikomy oraz nie zostały spełnione przesłanki znikomego stopnia zawinienia i dobrowolnego przedłożenia informacji, również zarzuty naruszenia art. 189d k.p.a. i art. 189f k.p.a. należało uznać za bezpodstawne.

Podkreślenia jednak wymaga, że przy ustalaniu wymiaru kary Prezes URE uwzględnił w prawidłowy sposób okoliczności sprawy i nałożył na powoda karę pieniężną w najniższej możliwej wysokości określonej w art. 63 ust. 4 ustawy o zapasach.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego wskazać należało, że w ocenie Sądu Prezes URE w sposób wszechstronny i wyczerpujący przeanalizował zebrany materiał dowodowy, przedstawił istotne dla rozstrzygnięcia sprawy fakty i wyjaśnił przyczyny ich uwzględnienia bądź pominięcia. Podkreślenia ponadto wymaga, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego. W prowadzonym postępowaniu odwoławczym SOKiK nie ogranicza się wyłącznie do badania legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sędow-administracyjnym. SOKiK zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu obowiązujących w postępowaniu cywilnym zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym. W świetle powyższego nawet gdyby przyjąć, iż w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych to, o ile nie stanowią one podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, nie mogą one prowadzić do uchylecia decyzji i nie mogą być przedmiotem postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 roku sygn. akt III CRN 120/91 OSNC 1992 Nr 5, poz. 87; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 roku sygn. akt I CKN 265/98 OSP 2000 Nr 5 poz. 68; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 roku sygn. akt 351/99 OSNC 2000 Nr 3 poz. 47; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 roku sygn. akt I CKN 1036/98 LEX Nr 52708; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 roku, sygn. akt III SZP 2/05 OSNP 2006/19-20/312).

Ze względu na treść Komunikatu nr 37/2018, który nie dotyczył obowiązku, o którym mowa w art. 27 ust. pkt 2 ustawy o zapasach również zarzut naruszenia art. 8 k.p.a. należało ocenić jako bezpodstawny.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do uwzględnienia oddalił odwołanie, jako bezzasadne - art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 98 k.p.c., stosownie do wyniku sporu, ustalając wysokość należnych pozwanemu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 720 zł, na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia odwołania.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.