

Sygn. akt *XVII AmE 289/20*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 października 2021 r.

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

po rozpoznaniu w dniu 6 października 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z powództwa (...) *sp. z o.o. w L.*

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 29 czerwca 2018 roku, (...): (...)

1. oddala odwołanie;

2. zasądza od (...) *sp. z o.o. w L.* na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu.

Maciej Kruszyński

Sygn. akt *XVII AmE 289/20*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 29 czerwca 2018 r., Nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b, 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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 755, 650, 685 i 771), oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1957) w związku z art. 30 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy - (...) *Sp. z o.o. z siedzibą w miejscowości L., ul. (...), posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), orzekł,*

1. że Przedsiębiorca nie przekazał w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2017 r.;

2. za działanie opisane w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 10.000,00 zł.

Powód zaskarżył ww. decyzję. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie:

1. art. 56 ust. 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r - Prawo energetyczne poprzez błędne jego zastosowanie i pomimo wystąpienia przesłanek nieodstąpienie od wymierzenia kary,

2. art. 7 w zw. z art. 77 § 1 w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. poprzez niezbadanie w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego w sprawie, nie odniesienie się do wszystkich podnoszonych przez Stronę argumentów oraz sporządzenie uzasadnienia wskazanej decyzji w sposób sprzeczny z wymogami wskazanej normy.

Wobec powyższego wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji.

W piśmie z 8 lipca 2021 r. pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu 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 1 lutego 2017 r. pod numerem (...). (okoliczność bezsporna)

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

W piśmie z dnia 26 września 2017 r., Prezes URE poinformował Przedsiębiorcę 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. Ponadto, mając na uwadze 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 miesiąc lipiec 2017 r., oraz do przesłania kopii wszelkich dokumentów potwierdzających aktualną sytuację finansową przedsiębiorstwa za rok 2016 w terminie 14 dni, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia.

Dowód: Zawiadomienie z 26 września 2017 r., k. 1 akt adm.

W odpowiedzi na powyższe, Przedsiębiorca złożył wyjaśnienia oraz przesłał kopię bilansu i rachunku zysków i strat za rok 2016, zeznanie o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) za rok podatkowy 2016 r. Wskazał, iż brak jest podstaw do nałożenia na spółkę kary pieniężnej.

Dowód: Pismo z 24 października 2017 r., k. 5 akt adm.

W dniu 28 grudnia 2017 r. do Urzędu Regulacji Energetyki w W. wpłynęły potwierdzenia nadania przedmiotowego sprawozdania za miesiąc lipiec do Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych (data nadania: 23 sierpień 2017 r.), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (data nadania: 23 sierpień 2017 r.), ministra właściwego do spraw finansów publicznych (data nadania 20 grudnia 2017 r.), ministra właściwego do spraw energii (data nadania: 20 grudnia 2017 r.). Ponadto wpłynęła również korekta sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2017 r. nadesłana przez Przedsiębiorcę.

Dowód: Potwierdzenia: k. 16, k. 17, k. 18 akt adm.

W piśmie z 26 marca 2018 r., Przedsiębiorca został wezwany do złożenia w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma kopii wszelkich dokumentów potwierdzających sytuację finansową Przedsiębiorstwa za rok 2017.

Dowód: Pismo z 26 marca 2018 r., k. 22 akt adm.

Kolejno, w piśmie z 18 maja 2018 r. r., Przedsiębiorca został zawiadomiony o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej oraz poinformowany o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w siedzibie Urzędu w terminie 7 dni licząc od dnia otrzymania pisma.

Dowód: Zawiadomienie z 18 maja 2018 r., k. 35 akt adm.

W dniu 26 czerwca 2018 r. do Urzędu Regulacji Energetyki wpłynęła wiadomość e-mail zawierająca skan bilansu oraz rachunku zysków i strat za rok 2017 przedsiębiorstwa (...) Sp. z o.o. (k. 37 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 przywozący** 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.

Bezsporna była w niniejszej sprawie okoliczność, że powód w okresie objętym obowiązkiem sprawozdawczym był podmiotem przywozący, w rozumieniu art. 3 pkt 12c ustawy – Prawo energetyczne. Jak również to, iż nie przekazał w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiąc lipiec 2017 pomimo tego, iż taki obowiązek wynikał wprost z treści art. 43d ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne.

Przedsiębiorca nie złożył w ustawowym terminie wymaganego sprawozdania za miesiąc lipiec 2017 r. do wszystkich uprawnionych organów wymienionych w art. 43d ust. 1 p.e., a jednocześnie dokonywał przywozu paliw ciekłych. Sprawozdania te Przedsiębiorca nadał do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki oraz Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych w dniu 23 sierpnia 2017 r., zaś do ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw energii dopiero w dniu 20 grudnia 2017 r. Należało zatem uznać, że przedsiębiorca nie uczynił zadość powyższemu obowiązkowi w ustawowym terminie.

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 sprawozdanie, jednakże nie można uznać, że stopień szkodliwości czynu jest znikomy.

Brak stosowanych sprawozdań powoduje, że organ nie może realizować swoich ustawowych obowiązków. Ponadto, 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. Oznacza to tym samym, że terminowość w składaniu sprawozdań jest dobrem podlegającym w tym przypadku ochronie.

Na podzielenie zasługuje stanowisko 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 wpięty 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 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 przekroczył granice uznania administracyjnego. Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Sądu, zarzut ten nie zasługiwał na uwzględnienie.

Odnośnie 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. 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. 479<sup>53</sup>§ 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 Maciej Kruszyński