

Sygn. akt *XVII AmE 174/22*

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2023 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Małgorzata Brzozowska
Protokolant –	sekr. sądowy Magdalena Ratajczyk

po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **A. M.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o umorzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 czerwca 2022 r. znak: (...)

1. oddała odwołanie,

2. zasądza od odwołującego A. M. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Brzozowska

Sygn. akt *XVII AmE 174/22*

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 31 stycznia 2023 r.

Decyzją z dnia 29 czerwca 2022 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki działając na podstawie art. 67b § 1 pkt 2 w związku z art 67a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540) w zw. z art 34 ust 6 oraz art 30 ust 1, ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r., poz. 716) w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735), po rozpatrzeniu wniosku złożonego przez A. M. w sprawie:

1) umorzenia w całości orzeczonej kary, tj. umorzenia zaległej administracyjnej kary pieniężnej w kwocie 40 000,00 zł nałożonej na wnioskodawcę na mocy decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wydanej w dniu 22 października 2019 r. nr (...) w kwocie 137.419,00 zł, zmienionej wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie XVII Wydziału Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 czerwca 2021 r. sygn. akt *XVII AmE 344/19*, w ten sposób, że SOKIK obniżył nałożoną karę pieniężną do kwoty 40 000,00 zł, prawomocnej po wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie VII

Wydziału Gospodarczego i Własności Intelktualnej z dnia 28 lutego 2022 r. sygn. akt VII AGa 807/21 - oddalającego apelację Przedsiębiorcy,

2) ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia wniosku sformułowanego w pkt 1, rozłożenia - na dwadzieścia cztery raty w wysokości 1 700,00 zł, płatne każdorazowo do 30 dnia każdego miesiąca - ww. administracyjnej kary pieniężnej wraz z odsetkami za zwłokę,

nie uwzględnił wniosku o umorzenie w całości orzeczonej kary i rozłożenie na raty kary pieniężnej wraz z odsetkami za zwłokę.

Odwołanie od decyzji wniósł A. M. zarzucając jej:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

a) art. 107 § 3 k.p.a., poprzez niewłaściwe uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w tym brak prawidłowego i wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego zaskarżonej decyzji.

b) art. 189k § 1 k.p.a., poprzez odmowę udzielenia ulgi w zapłacie administracyjnej kary pieniężnej w formie rozłożenia spłaty świadczenia w ratach, mimo istnienia w tym zakresie podstaw faktycznych związanych z ważnym interesem strony, albowiem jednorazowa spłata orzeczonych wobec odwołującego kary pieniężnej spowoduje utratę jego płynności finansowej i zdolności do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych;

2) naruszenie przepisów postępowania, tj.:

a) art. 7 k.p.a. i art. 77 § 1 k.p.a., poprzez nie podjęcie wszelkich niezbędnych czynności koniecznych do prawidłowego wyjaśnienia sprawy, w szczególności pominięcie przez organ administracji faktu, że wobec odwołującego prowadzone są inne postępowania skarbowe, w tym postępowanie związane z cofnięciem koncesji odwołującemu i naliczeniem zaległości podatkowej na łączną kwotę (...) zł, w ramach których dokonano zabezpieczenia majątkowego i zajęcia rachunku bankowego odwołującego, co istotnie ogranicza jego zdolności finansowe.

Wobec powyższego odwołujący wniósł o uchylenie decyzji i przekazanie sprawy organowi administracji do ponownego rozpatrzenia, oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

A. M. w dniu 02 czerwca 2003 r. rozpoczął prowadzenie działalności gospodarczej, której głównym przedmiotem jest sprzedaż paliw i produktów pochodnych.

Dowód: wydruk z CEiIDG z dnia 20 kwietnia 2020 r. k. 40 akt administracyjnych

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 22 października 2019 r., numer (...), na podstawie art. 56 ust. 2 i art. 56 ust. 1 pkt 12 w związku z art. 30, art. 56 ust. 6 i 6a ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.) oraz art. 104 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, którego stroną był A. M., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...) z siedzibą w miejscowości G., w sprawie wymierzenia kary pieniężnej orzekł, że:

1. przedsiębiorca nie przestrzegał obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi udzielonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 25 maja 2016 r. nr (...) ze zmianą, w ten sposób, iż prowadził działalność polegającą na obrocie paliwami ciekłymi przy wykorzystaniu 2 stacji auto-gazu niezgodnie z przedmiotem i zakresem działalności koncesjonowanej, ustalonym w pkt 1 ww. decyzji koncesyjnej, w następujących okresach:

a) od 1 stycznia 2017 r. do 19 grudnia 2018 r. na stacji auto-gazu w K., ul. (...)

b) od 11 lipca 2016 r. do 28 lutego 2019 r. na stacji auto-gazu w miejscowości M., ul. (...).

2. za działanie określone w pkt 1 wymierzam karę pieniężną w kwocie 137.419,00 zł (sto trzydzieści siedem tysięcy czterysta dziewiętnaście złotych zero groszy).

Od powyższej decyzji odwołanie złożył A. M. zaskarżając punkt drugi decyzji, tj. w zakresie obejmującym rozstrzygnięcie w przedmiocie wymiaru kary pieniężnej, ponad kwotę 10.000,00 zł.

Wyrokiem Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 czerwca 2021 r. wydanego w sprawie XVII AmE 344/19 zmieniono powyższą decyzję w punkcie 2 w ten sposób, że Sąd obniżył nałożoną karę pieniężną do kwoty 40.000,00 zł.

Wniesiona przez A. M. apelacja od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2022 r. wydanego w sprawie VII AGa 807/21.

Dowód: decyzja Prezes Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 22 października 2019 r. k. 9-18 akt

administracyjnych,

wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 czerwca 2021 r. wraz

z uzasadnieniem k. 28-37 akt administracyjnych,

wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2022 r. k. 38 akt administracyjnych.

A. M. prowadzi gospodarstwo domowe wspólnie z żoną M. M.. Miesięcznie uzyskuje dochód z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w wysokości (...) zł oraz z tytułu najmu w wysokości (...) zł. Dochód żony stanowi kwotę (...) zł.

Wydatki rodziny ponoszone na bieżące utrzymanie wynoszą (...) zł tytułem opłat za energię elektryczną, (...) zł tytułem opłat za gaz, (...) zł tytułem opłat za wodę i kanalizację, (...) zł tytułem opłat za telefon i Internet, (...) zł tytułem opłat za ubezpieczenie, (...) zł tytułem utrzymania środków transportu oraz (...) zł na wyżywienie. Ponadto roczna opłata z tytułu posiadanej nieruchomości wynosi (...)zł oraz półroczna za wywóz nieczystości (...)zł.

Na dzień 09 maja 2022 r. M. M. była właścicielem domu jednorodzinnego położonego w miejscowości R. o wartości szacunkowej (...) zł.

Dowód: oświadczenie A. M. k. 63-65 akt administracyjnych

Na podstawie umowy darowizny sporządzonej w dniu 04 stycznia 2022 r. nieruchomość gruntowa zabudowana domem jednorodzinnym została przekazana E. D.. Na nieruchomości na rzecz A. M. i M. M. zostało ustanowione ograniczone prawo rzeczowe – nieodpłatne dożywotnie prawo służebności osobistej mieszkania.

Dowód: wydruk informacji z księgi wieczystej (...) z dnia 29 czerwca 2022 r. k. 126-129 akt

administracyjnych

Na dzień 06 maja 2022 r. zaległość A. M. z tytułu podatku od towarów i usług wynosiła (...) zł.

W związku z zaległością w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego zostało zajęte konto bankowe A. M..

Dowód: zaświadczenie z dnia 06 maja 202 r. k. 67 akt administracyjnych

oświadczenie A. M. k. 59-62 akt administracyjnych

A. M. na dzień 09 maja 2022 r. nie posiadał zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Dowód: zaświadczenie z dnia 09 maja 2022 r. k. 66 akt administracyjnych

Wykazane w zeznaniu podatkowym przychody i dochody A. M. wynosiły kolejno:

- w 2019 r. (...) zł;
- w 2020 r. (...) zł;
- w 2021 r. (...)zł,

Wykazane w zeznaniu podatkowym przychody i dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej wynosiły kolejno:

- w 2019 r. (...) zł, (...) zł,
- w 2020 r. (...)zł, (...) zł,
- w 2021 r. (...)zł, (...) zł.

Dowód: zeznania o wysokości osiągniętego dochodu k. 69-105 akt administracyjnych.

Dochody A. M. z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w okresie od 01 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2022 r. wyniosły (...) zł.

Dowód: zapisy w buforze k. 106 akt administracyjnych

Powyżej przedstawione okoliczności faktyczne Sąd ustalił w oparciu o dokumenty zgromadzone w aktach administracyjnych. Część tych dokumentów stanowiła dokumenty prywatne stanowiące oświadczenia odwołującego, odnoszące się do jego sytuacji finansowej. Ich prawdziwość została przyjęta w toku postępowania administracyjnego oraz nie była kwestionowana w trakcie procesu. Mając na uwadze normę art. 229 k.p.c. i art. 230 k.p.c. Sąd uznała zatem, że mamy do czynienia z okolicznościami pomiędzy stronami bezspornymi.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 56 ust. 7a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.) w sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926), z wyłączeniem art. 68 § 1-3. Z kolei w myśl art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej (przy jego odpowiednim zastosowaniu) w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem ukaranego lub interesem publicznym organ, na wniosek ukaranego, może:

- odroczyć termin płatności kary pieniężnej lub rozłożyć ją na raty;
- odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę kary pieniężnej wraz z odsetkami za zwłokę;
- umorzyć w całości lub w części karę pieniężną i odsetki za zwłokę.

W oparciu o wyżej przywołane przepisy odwołujący wniósł do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o umorzenie kary pieniężnej wraz z odsetkami w całości, ewentualnie rozłożenie należności na raty tj. na 24 miesięczne raty płatne do 30-go każdego miesiąca w wysokości 1.700,00 zł (vide k. 56-57 akt administracyjnych).

Jak wynika z treści art. 67a Ordynacji podatkowej wymienione w nim ulgi w spłacie kar administracyjnych nie mogą zostać udzielone z urzędu, a jedynie na wniosek zobowiązanego. Nic nie stoi przy tym na przeszkodzie ku temu, aby

we wniosku alternatywnie sformułować żądania i wnosić jednocześnie np. o umorzenie zaległości lub rozłożenie jej na raty. Wówczas to Prezes Urzędu, w ramach uznania administracyjnego, decyduje o wyborze jednej z wnioskowanych ulg. Istotnym jednak jest, że Prezes Urzędu jest związany treścią złożonego wniosku, w tym sensie, że nie może zastosować innej ulgi niż ta, o którą wnosi przedsiębiorca (zob. np. Ordynacja podatkowa. Komentarz red. prof. UŁ dr hab. Adam Mariański 2023, system Legalis, L. Etel (w:) L. Etel (red.) Ordynacja podatkowa. Komentarz, Warszawa 2017, s. 558, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. sygn. akt I GSK 121/19, opubl. LEX nr 3476644). Oznacza to, że w niniejszej sprawie Prezes Urzędu uprawniony był jedynie umorzyć nałożoną na odwołującego karę pieniężną lub rozłożyć ją na wnioskowane 24 miesięczne raty po 1.700,00 zł każda. Przekłada się to także na zakres kognicji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który obowiązany był orzekać nie tylko w granicach odwołania (art. 479⁶⁰ k.p.c.), ale także wniosku inicjującego postępowania przed Urzędem.

Jak wynika z przywołanych wyżej przepisów udzielenie ulgi, stanowiące wyłom od zasady płacenia kar administracyjnych, możliwe jest jedynie w sytuacji uzasadnionej ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Dla zastosowania ulgi wystarczy spełnienie chociażby jednej z tych przesłanek. Pojęcia te nie mają stałego zakresu treści. Jest to zespół ogólnie zarysowanych celów, które należy wziąć pod uwagę w procesie stosowania prawa i zawsze odnosić do indywidualnej sytuacji występującego z wnioskiem o ulgę. Są też swoistymi klauzulami generalnymi, odsyłającymi do ocen pozaprawnych. Ogólną dyrektywą interpretacyjną w stosunku do tych pojęć jest jednak uznanie wyjątkowości udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań.

Przesłanka interesu publicznego w orzecznictwie powszechnie jest rozumiana jako dyrektywa postępowania, nakazująca mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów władzy. Przy jej ocenie konieczne jest ustalenie, co jest z punktu widzenia interesu publicznego korzystniejsze – dochodzenia należności, czy zastosowanie ulgi w jej spłacie. Z drugą sytuacją mamy do czynienia w szczególności w sytuacji, w której nie ma możliwości ściągnięcia kary pieniężnej od zobowiązanego, a tym samym niezasadnym jest wszczynanie jakiegokolwiek postępowania przymuszającego, którego wydatki mogą generować dodatkowe, nieściągalne koszty.

Należy przy tym pamiętać, że w interesie publicznym leży, by ustalone przez organy należności były realizowane, i należy unikać pochoptego zwalniania z obowiązku ich zapłaty. Interesu publicznego nie sposób bowiem oderwać od finansowego (fiskalnego) aspektu funkcjonowania państwa, a co za tym idzie sprzeczne z tym interesem jest akceptowanie sytuacji, gdy podmioty prawa starają się uniknąć, czasem bolesnych, konsekwencji braku przestrzegania odpowiednich regulacji prawnych. Jako że mamy do czynienia z nadzwyczajnym środkiem prawnym, toteż należy ocenić, czy określone obciążenie powstało na skutek okoliczności obiektywnie zawinionych, lub czy przy dochowaniu należytej staranności w ogóle by nie wystąpiło. Sąd wskazuje nadto, że po myśl art. 56 ust. 7 a ustawy Prawo energetyczne przepis art. 67a Ordynacji podatkowej ma zastosowanie odpowiednie, co oznacza stosowanie tego przepisu z pewnymi modyfikacjami uzasadnionymi specyfiką przepisu odsyłającego. Stosując odpowiednio przepisy Ordynacji podatkowej, należy więc dokonywać ich odpowiedniego dostosowania celem możliwości stosowania w ramach prowadzonego postępowania (zob. np. wyrok np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 02 marca 2021 r., sygn. akt III FSK 2320/21; z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II FSK 2600/18). Dlatego też odkodowania zakresu pojęciowego omawianych klauzul generalnych w niniejszej sprawie powinno się dokonywać w kontekście charakteru nałożonej na stronę kary pieniężnej oraz celu, jakiemu służy ona w obrocie prawnym.

Jeżeli chodzi o istnieniu ważnego interesu zobowiązanego, to co do zasady w orzecznictwie sądów wskazuje się, że chodzi tu o sytuacje, gdy z powodu nadzwyczajnych, czy losowych przypadków strona nie jest w stanie uregulować należności np. poprzez wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności wpływających na jej sytuację ekonomiczną (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 02 lipca 2019 r., sygn. akt II FSK 2238/17, opubl. Legalis, z dnia 6 lutego 2018 r. sygn. akt II FSK 168/16, opubl. LEX nr 2467375, z dnia 8 listopada 2019 r. sygn. akt I GSK 1403/18, opubl. LEX nr 2755151). Pojęcie interesu prywatnego funkcjonuje także w zdecydowanie szerszym znaczeniu, uwzględniającym również normalną sytuację ekonomiczną, wysokość uzyskiwanych dochodów oraz wydatków, a w tym również wydatków ponoszonych w związku z ochroną zdrowia własnego lub członków najbliższej rodziny (zob.

np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2022 r., sygn. akt III FSK 5067/21, opubl. LEX nr 3413825, z dnia 10 grudnia 2021 r. sygn. akt III FSK 191/21, opubl. LEX nr 3288812). O podstawie zastosowania ulgi powinny zatem przesądzać zobiektywizowane kryteria, takie jak np. sytuacja majątkowa zobowiązanego, jego możliwość zarobkowania, czy sytuacja zdrowotna.

Uwzględniając powyższe Sąd dokonując oceny odwołania w kontekście interesu publicznego przede wszystkim miał na uwadze, iż źródłem zobowiązania odwołującego była decyzja nakładająca karę pieniężną za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z koncesji na obrót paliwami ciekłymi. Jak wyjaśnił Sąd w uzasadnieniu wyroku dotyczącego odpowiedzialności odwołującego, kary administracyjne nie mają tylko charakteru odpłaty za popełniony czyn, ale stanowią także środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo – zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (vide k. 37v akt administracyjnych). Sąd orzekający meriti uzupełniająco wskazuje, że kary pieniężne nakładane na podstawie przepisów ustawy Prawo energetyczne spełniają funkcję prewencyjną i dyscyplinującą. Z jednej strony kary te mają być odczuwalną dolegliwością dla ukaranego podmiotu, jako reakcja na naruszenie przepisów prawa, a z drugiej wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość, i to zarówno dla podmiotu karanego, jak i dla całego środowiska (prewencja szczególna i ogólna). Kara ma za zadanie motywować adresatów norm prawnych do ich respektowania i służy zapobieżeniu oraz odstraszaniu naruszeniu obowiązków w przyszłości. Co do zasady w interesie publicznym nie jest zatem zwalnianie ukaranych podmiotów od obciążających ich kar pieniężnych. Ulgi wynikające z art. 67a Ordynacji podatkowej nie mogą także być traktowane jako kolejny po instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, sposób uniknięcia finansowych następstw naruszenia obowiązującego prawa. Prowadziłyby to do rozluźnienia rygorów związanych z dobrami chronionymi przepisami Prawa energetycznego. W efekcie udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania mogłoby prowadzić do niepożądanego efektu z punktu widzenia społecznego. Ma to szczególne znaczenie w stanie faktycznym omawianej sprawy, kiedy to działania samego odwołującego doprowadziły do tego, że nałożona została na niego kara pieniężna.

Uwzględniając sytuację finansową odwołującego, o której szczegółowo poniżej, Sąd uznał nadto, że w interesie publicznym jest dochodzenia nałożonych na niego kar pieniężnych. Środki jakimi dysponuje w/w, jego dochody w zestawieniu z kosztami utrzymania, wskazują że możliwe jest uzyskanie należności, które powinny zasilić budżet państwa. Sąd nie neguje przy tym, że w kontekście obciążających odwołującego należności publicznoprawnych, jego sytuacja materialna jest trudna. Okoliczność ta sama w sobie nie jest jednak równoważna z realizacją przesłanki interesu publicznego w udzieleniu ulgi.

Ocena ważnego interesu odwołującego dokonana została w kontekście jego możliwości finansowych, albowiem była to jedyna okoliczność przywołana w treści odwołania, która miałaby uzasadniać zastosowanie ulgi.

We wniosku o udzielenie ulgi zobowiązany wskazał jedynie, że jego sytuacja materialna wyklucza możliwości jednorazowej spłaty zadłużenia, a co więcej usprawiedliwia wręcz jej umorzenie w całości (k. 4 akt administracyjnych). W treści wniosku nie wskazano żadnych konkretnych okoliczności uzasadniających to stwierdzenie. Nie załączono do niego także dowodów uzasadniających jego treść. Dopiero na wezwanie organu z dnia 20 kwietnia 2022 r. (k. 45 – 45 v akt administracyjnych) odwołujący przedstawił oświadczenie o stanie majątku, zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu składek ZUS, zaświadczenie stwierdzające wystąpienie zaległości podatkowej oraz zeznania o wysokości osiągniętego dochodu. Z dokumentów tych wynika, że w/w pozostaje we wspólnym gospodarstwie domowym z żoną. Prowadzi jednoosobową działalność gospodarczą. Miesięczny dochód netto z tego tytułu kształtuje się na poziomie (...)zł. Ponadto z tytułu najmu w/w uzyskuje dochód w wysokości (...) zł miesięcznie. Dochody żony to ok. (...) zł miesięcznie. Oznacza to, że łączny dochód rodziny kształtuje się na poziomie (...) zł. Małżonkowie nie spłacają żadnych kredytów, pożyczek, nie ponoszą kosztów leczenia. Ich stałe miesięczne wydatki obejmują płatność za gaz (...)zł, energię elektryczną (...) zł, wodę i kanalizację (...) zł, internet i telefon (...) zł, ubezpieczenie (...) zł, żywność (...) zł. Łącznie daje to miesięcznie kwotę (...) zł. Do kwoty tej należy doliczyć podatek od nieruchomości, który rocznie wynosi (...) zł oraz opłatę za wywóz nieczystości wynoszącą (...) zł co 6 miesięcy, a więc średnio dodatkowe (...) zł miesięcznie. Odwołujący wskazał nadto, że ponosi koszt (...) zł tytułem utrzymania środków transportu, jakkolwiek równocześnie oświadczył, że nie posiada ani samochodu osobowego, ani ciężarowego. Tym samym uznać należy, że nie wykazał konieczności ponoszenia tegoż wydatku. Wątpliwości Sądu wybudziła także okoliczność wyzbycia się

przez małżonkę obowiązanego majątku o znacznej wartości tj. domu mieszkalnego. Po pierwsze rodzi do podejrzenie celowego uszczuplenia majątku rodziny, a po drugie ma wpływ na ocenę kosztów utrzymania tej nieruchomości przez odwołującego. Podsumowując z oświadczenia odwołującego wynika, że przy miesięcznych dochodach rodziny kształtujących się a poziomie (...)zł, jej wydatki nie przekraczają (...) zł.

Przyjmując powyższe oświadczenie złożone przez odwołującego za prawdziwe, Sąd stwierdza, że na spłatę ewentualnych zobowiązań w/w pozostaje miesięcznie kwota ponad (...) zł. Sąd z całą stanowczością podkreśla przy tym, że w sprawach ulg i zwolnień udzielanych na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej ciężar udowodnienia okoliczności, na które powołuje się wnioskodawca w swoim wniosku, spoczywa na samym zainteresowanym. Wnioskodawca bowiem, wskazując na przeszkody w zakresie możliwości uiszczenia zobowiązania, najczęściej sam dysponuje odpowiednimi dowodami, mogącymi potwierdzić określone fakty (zob. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 listopada 2022 r. sygn. akt III FSK 838/22, opubl. LEX nr 3451806, z dnia 14 września 2022 r., sygn. akt III FSK 538/22, z dnia 31 sierpnia 2021 r., sygn. akt FSK 3901/21, opubl. LEX nr 3294077). Zasada ta dotyczy tak postępowania przed Prezesem Urzędu, jak i przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przed sądem powszechnym sprawa rozpoznawana jest według reguł kontradyktoryjnego postępowania cywilnego, a przedmiotem nie jest kontrola legalności decyzji administracyjnej, jak to ma miejsce przed sądem administracyjnym. Celem postępowania sądowego jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Do Sądu ostatecznie należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego, na podstawie wyjaśnienia podstawy faktycznej, obejmującej wszystkie elementy faktyczne przewidziane w hipotezie tej normy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2021 r., sygn. akt I NSKP 7/21, opubl. Lex nr 3225327). W konsekwencji zgodnie z rozkładem ciężaru dowodu przed Sądem, to odwołujący powinien wykazać okoliczności, z których wywodzi określone skutki prawne.

Co prawda odwołujący jeszcze w toku postępowania przed Organem powołał się na obciążające go zobowiązanie podatkowe w wysokości (...) zł na dzień 06 maja 2022 r., jakkolwiek zaniechał już wyjaśnień wskazujących na wyniki prowadzonego postępowania egzekucyjnego, w szczególności związanego z zajęciem rachunku bankowego. Sąd nie dysponował więc informacjami wskazującymi na to, czy środki zgromadzone na tym rachunku pozwalają na spłatę zobowiązań, czy to w całości, czy to chociażby w części. Okoliczność ta miała istotne znaczenie dla oceny sytuacji majątkowej odwołującego, a jego bierność w tym zakresie musi wywołać ujemne skutki procesowe.

Podsumowując tę część rozważań, odwołujący pomimo spoczywającego na nim ciężar dowodu, nie wykazał aby konieczność uregulowania zobowiązania stanowiła zagrożenie dla jego bytu i nie pozwalała na uiszczenie kary pieniężnej w pełnej wysokości

Ponadto zdaniem Sądu przesłanki interesu obowiązanego nie można uzasadniać wyłącznie z dolegliwością finansową, jakiej doświadcza strona w związku z koniecznością wywiązania się z ciążących na niej zobowiązań. Użyte w przepisie zwrot ma charakter szacunkowy, a więc każdorazowo należy ocenić czy za zastosowaniem ulgi przemawia nie jakikolwiek interes, ale interes strony noszący przymiot ważności. Dla spełnienia tej przesłanki należy zatem wykazać nie tylko okoliczności wypełniające wyrażenie odpowiadające interesowi obowiązanego, ale takie, które będą mogły być kwalifikowane pod względem ważności tego interesu. Żadne twierdzenia i dowody w tym zakresie nie zostały przedstawione. Za takie nie może być uznane pogorszenie sytuacji finansowej strony. Trudna sytuacja materialna podatnika sama w sobie nie może być uznana za przesłankę umożliwiającą zastosowanie ulgi, a tym bardziej nie można jej utożsamiać z ważnym interesem podatnika. W przeciwnym razie prowadziłyby to do absurdalnych wniosków, gdyż zawsze ulga w zapłacie kary pieniężnej jest w interesie (faktycznym) obowiązanego. W rezultacie każdy zobowiązany znajdujący się w trudnej sytuacji majątkowej spełniałby przesłankę przyznania ulgi (zob. wyrok Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 8 lipca 2020 r. sygn. akt XVII AmE 178/18, opubl. Legalis nr 2531713, z dnia 18 września 2019 r. sygn. XVII AmE 290/17, opubl. Legalis nr 2259785, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2020 r. sygn. akt II FSK 1633/18, opubl. LEX nr 3062891). Dla oceny podstaw zastosowania ulgi niewystarczające jest więc samo arytmetyczne zestawienie wielkości posiadanego dochodu

miesięcznego z ponoszonymi wydatkami, albowiem za relewantną należy uznać również przyczynę takiego stanu rzeczy oraz okoliczność przyczynienia się strony do zaistnienia określonej sytuacji finansowej i materialnej.

Ponadto zdaniem Sądu obecna strata jaką przyniosła prowadzona przez odwołującego działalność gospodarcza nie była nadzwyczajnym zjawiskiem. Odwołujący nie wykazał, aby to określone okoliczności o wyjątkowym charakterze, inne niż działania jego samego, przyczyniły się do powstania zaległości finansowych. Natomiast, jak to słusznie wskazał Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, za udzieleniem ulgi przemawiać powinny wypadki niezależne od sposobu postępowania zobowiązanego, bądź spowodowane działaniem czynników, na które strona nie mogła mieć wpływu.

Za przyznaniem ulgi w spłacie zobowiązań nie może także przemawiać wskazanie przez odwołującego, że uiszczenie świadczenia publicznoprawnego może prowadzić do jego upadłości. Jak stwierdził odwołujący, obciążają go dodatkowe zobowiązania z tytułu zaległości podatkowych w wysokości (...) zł. Trudno w tej sytuacji uznać, aby udzielenie ulgi w spłacie kary pieniężnej kształtującej się na poziomie 40.000,00 zł miało w sposób decydujący wpłynąć na poprawę jego kondycji finansowej.

Oceniając zasadność wniesionego odwołania, w szczególności w kontekście żądania rozłożenia należności na raty, Sąd uwzględnił, że wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów określający wysokość kary pieniężnej zapadł w dniu 23 czerwca 2021 r. Wniesiona apelacja została oddalona w dniu 28 lutego 2022 r. Już więc od daty pierwszego orzeczenia, a już z pewnością od wydania rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny, odwołujący musiał liczyć się z nieuchronnością nałożonej nań kary pieniężnej. Żadne przedstawione dowody i twierdzenia nie wskazują, aby w okresie tym, przy uwzględnieniu jego dochodów i wydatków, poczynił jakiegokolwiek starania służące realizacji zobowiązania lub przynajmniej zabezpieczeniu środków na jego spłatę. Gdyby takie działania zostały podjęte, to oczywiście a priori nie byłoby podstaw dla umorzenia kary pieniężnej w całości. Okoliczność ta nie może jednak być także pomijana przy określeniu wysokości możliwych rat spłaty zobowiązania. Wysokość takich rat nie może być oderwana od faktycznej sytuacji ubiegającego się o ulgę, a także od działań jakich można było od niego w normalnym toku wymagać, celem przygotowania się do spłaty obciążeń. Jeszcze raz wskazał natomiast należy, że Prezes Urzędu, a następnie Sąd, mogli orzekać w granicach złożonego przez ubiegającego się o ulgę wniosku. Odwołujący żądał rozłożenia należności na 24 raty po 1.700,00 zł każda. Jego bierna postawa związana z przygotowaniem się do spłaty kary pieniężnej, oraz aktualna sytuacja finansowa wskazująca, że miesięcznie dysponuje wolnymi środkami w wysokości (...) zł, w żadnym sposób nie mogą uzasadniać żądania. Prowadziłoby to do swoistego premiowania strony.

Podsumowując zdaniem Sądu w sprawie nie została spełniona żadna z przesłanek określonych w art. 67a Ordynacji podatkowej, która mogłaby uzasadniać udzielenie ulgi poprzez umorzenie lub rozłożenie kary pieniężnej na raty w wysokości określonej przez odwołującego. Przeciw uwzględnieniu odwołania przemawia interes publiczny, gdyż możliwa jest pełniejsza i szybsza niż to wynika z wniosku realizacja tegoż zobowiązania, a tym samym udzielenie ulgi sprzeczne byłoby zasadami sprawiedliwości. Podobnie brak ważnego interesu odwołującego, który uzasadniałby odmienną ocenę. Nie zachodzą wyjątkowe okoliczności, które przemawiałyby za odstąpieniem od zasady równości, powszechności i konieczności realizowania nałożonych kar administracyjnych.

Dodatkowo wyjaśnić należy, że instytucja umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości wynikającej z kary administracyjnej ma charakter uznaniowy w sensie dopuszczalności wyboru konsekwencji prawnych sytuacji opisanej w hipotezie normy prawnej. W przypadku stwierdzenia, że w sprawie występuje którakolwiek z przesłanek określonych w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej (ważny interes podatnika lub interes publiczny albo obie przesłanki łącznie) - organ w sposób uznaniowy podejmuje decyzję o wyborze alternatywy - czy przyznać podatnikowi ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych, czy też nie (tak. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2021 r. sygn. akt III FSK 404/21). W konsekwencji, w przypadku stwierdzenia przesłanki uprawniającej do zastosowania ulgi, zgodna z prawem może być zarówno decyzja pozytywna dla podatnika, jak i decyzja dla niego negatywna. Sedno uznania administracyjnego stanowi zatem luz decyzyjny organu administracji publicznej, w który sąd wkraczać nie może (tak. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 września 2021 r. sygn. akt III FSK 2506/21, opubl. LEX nr 3228244). Przy orzekaniu Sąd miał więc na uwadze, że celem

ustawodawcy umieszczającego decyzję w sferze uznania administracyjnego było poszerzenie władzy organu, a konsekwencji kontrola sądowa w tym wypadku nie może sięgać głęboko, gdyż w innym wypadku instytucja uznania administracyjnego stałaby się iluzoryczna. W odniesieniu do takich decyzji uwzględnić należy zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasad równowagi i podziału władzy. Dlatego też interwencja sądu w treść decyzji organu powinna następować dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności tj. opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji itp. Dla takiej ingerencji konieczne jest zatem nie tylko wykazanie, że zachodzą przesłanki spełnione w przepisie stanowiącym podstawę wydanej decyzji, ale również że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Szerzej ujmując oznacza to, że Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu, co prawda jest władny zmienić tę decyzję, jakkolwiek ku temu konieczne jest wykazanie, że spełnione zostały przesłanki z art. 67a Ordynacji podatkowej, a nadto że pozwany organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Analiza sprawy wskazuje, że zasady te nie zostały przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki naruszone.

Odnosząc się do przedstawionych w odwołaniu zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, Sąd wskazuje, że nie miały one wpływu na wydanie rozstrzygnięcia. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że organ administracyjny przed wydaniem decyzji powinien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Zaniechanie tym obowiązkom mogłoby mieć jednak wpływ na wynik postępowania sądowego tylko o tyle, o ile prowadziłyby do uchylenia zaskarżonej decyzji. Natomiast uchylenie decyzji w całości lub w części następuje wyjątkowo. Co do zasady dotyczy to sytuacji, w których występuje istotna wadliwość decyzji, która w postępowaniu administracyjnym uzasadniałaby stwierdzenie jej nieważności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91, opubl. OSNCP 1992, Nr 5, poz. 87; postanowienie Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99, opubl. OSNC 2000, Nr 3, poz. 47). Uchylenie decyzji w całości powinno zatem nastąpić wówczas, gdy wydanie jej nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa materialnego, jak i również wtedy, gdy została ona skierowana do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a także gdy dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Podstawą do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III SK 5/09, opubl. LEX nr 794890). Jeżeli nie zachodzą wskazane podstawy do uchylenia decyzji, to Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów obowiązany jest na podstawie wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego dokonać własnych ustaleń faktycznych i prawnych. Przede wszystkim Sąd nie ogranicza się jedynie do sprawdzenia prawidłowości postępowania administracyjnego. Przed sądem powszechnym sprawa rozpoznawana jest według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, a przedmiotem nie jest kontrola legalności decyzji administracyjnej, jak to ma miejsce przed sądem administracyjnym. Celem postępowania sądowego jest więc merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Do Sądu ostatecznie należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego, na podstawie wyjaśnienia podstawy faktycznej, obejmującej wszystkie elementy faktyczne przewidziane w hipotezie tej normy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2021 r., sygn. akt I NSKP 7/21, opubl. Lex nr 3225327).

Wobec powyższego jedynie na marginesie wskazać należy, że Sąd nie podzielił zarzutu naruszenia art. 107 § 3 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zawiera wszystkie te elementy. W treści odwołania, poza ogólnym stwierdzeniem, że „w uzasadnieniu brak prawidłowego i wyczerpującego uzasadnienia faktycznego i prawnego zaskarżonej decyzji” w ogóle nie wskazano, na czym przedstawione naruszenie miałyby polegać. Analiza rzeczowego uzasadnienia wskazuje, że Prezes Urzędu przeanalizował w sposób szczegółowy dowody zgromadzone w toku postępowania administracyjnego, w żadnym wypadku nie można uznać, że nie zostały przeprowadzone niezbędne dla rozstrzygnięcia ustalenia, co ewentualnie mogłoby uzasadniać uchylenie decyzji.

Odnosząc się do zarzutu zawartego w kt. 1 lit. b odwołania, Sąd wyjaśnia, że w myśl art. 189a § 2 k.p.a. przepisów całego działu IVA „Administracyjne kary pieniężne” nie stosuje się przypadku uregulowania w przepisach odrębnych m.in. udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Tym samym dopiero brak wskazanych regulacji uzasadniałby zastosowanie norm kodeksu postępowania administracyjnego, w tym art. 189f k.p.a.. Natomiast ustawa Prawo energetyczne w art. 56 ust. 7 odsyła w tym zakresie do omówionego na wstępie uzasadnienia przepisu art. 67a Ordynacji podatkowej.

W pkt II wyroku orzeczono o kosztach procesu mając na uwadze jego wynik. Podstawę rozstrzygnięcia stanowił art. 98, 99 i 108 § 1 k.p.c. w zw. z § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804).

10.02.2023 r.

SSO Małgorzata Brzozowska

Sygn. akt XVII AmE 174/22

ZARZĄDZENIE

1. (...)

2. (...)

10.02.2023 r.

SSO Małgorzata Brzozowska