

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lipca 2023 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	St.sekr.sąd. Joanna Preizner – Offman

po rozpoznaniu 19 lipca 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa „(...) w W.

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 14 września 2022 r. Nr (...) ((...): (...))

1. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że nadaje następującą treść:

a) punktowi pierwszemu „że Przedsiębiorca nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej „sprawozdanie”), o którym mowa w art. 43d ustawy – Prawo energetyczne za kwiecień 2022 roku do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,”

b) punktowi drugiemu „za działanie opisane w pkt 1 wymierzam Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 10.000,00 zł (dziesięć tysięcy złotych)”;

2. stwierdza, że wydanie decyzji w przedmiocie niezachowania przez Przedsiębiorcę terminu na przekazanie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu, o którym mowa w art. 43d ustawy – Prawo energetyczne do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za okres od lipca 2020 roku do października 2020 roku było przedwczesne;

3. oddala odwołanie w pozostałej części;

4. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz „(...) w W. kwotę 1 737,00 zł (jeden tysiąc siedemset trzydzieści siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, od dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku do dnia zapłaty.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

UZASADNIENIE

Decyzją z 14 września 2022 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE, pozwany) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust. 2, ust. 2h pkt 4, ust. 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r., poz. 716 ze zm.) (dalej p.e.) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735) (dalej k.p.a.) i art. 30 ust. 1 p.e. oraz art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1495), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy: „(...) (dalej Powód) w związku z niezachowaniem terminu na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e., za miesiące: od lipca do października 2020 roku oraz za kwiecień 2022 roku do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki orzekł, że:

1. Przedsiębiorca nie zachował terminu na złożenie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej „sprawozdanie”) za miesiące: lipca do października 2020 r. oraz za kwiecień 2022 roku do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki,
2. za działanie opisane w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 50.000,00 (pięćdziesiąt tysięcy złotych), w tym:
 - 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 lipiec 2020 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 sierpień 2020 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 wrzesień 2020 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 październik 2020,
 - 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 kwiecień 2022 r.

Odwołanie od Decyzji wniósł Powód zaskarżając ją w całości i zarzucając naruszenie:

- 1) art. 15zzzzzn² ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm., dalej ustawa covidowa) w zw. z art. 8 k.p.a. poprzez ich niezastosowanie i niezawiadomienie Przedsiębiorcy o uchybieniu terminu do złożenia sprawozdania za okresy od lipca do października 2020 roku oraz niewyznaczenie terminu 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu, co skutkowało brakiem możliwości złożenia przez Przedsiębiorcę ww. wniosku, a w efekcie brakiem możliwości złożenia przez niego przedmiotowych Sprawozdań na warunkach określonych w ustawie covidowej;
- 2) art. 56 ust. 1 pkt 12b) w zw. z ust. 2 p.e. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że nieprzekazanie przez Przedsiębiorcę sprawozdań do Prezesa URE za okres od lipca do października 2020 roku stanowiło naruszenie art. 43d p.e., co skutkowało niezasadnym wymierzeniem kary pieniężnej;
- 3) art. 56 ust. 1 pkt 12b) w związku z ust. 2 w zw. z art. 56 ust. 6a p.e. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i wymierzenie Przedsiębiorcy kary pieniężnej za nieprzekazanie sprawozdania za kwiecień 2022 roku, podczas gdy w tym miesiącu Przedsiębiorca nie dokonał przywozu paliw ciekłych, a następnie zrealizował ww. obowiązek

sprawozdawczy w czerwcu 2022 roku, w związku z czym organ winien odstąpić od nałożenia kary z uwagi na znikomą szkodliwość czynu;

4) art. 105 § 1 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie i nieumorzenia postępowania w zakresie dotyczącym niezłożenia Sprawozdań od lipca do października 2020 roku, pomimo jego bezprzedmiotowości w tym zakresie.

W oparciu o powyższe zarzuty, Powód wniósł o:

1) zmianę zaskarżonej decyzji w całości poprzez:

a) w punkcie 1 – stwierdzenie, iż nieprzekazanie przez Przedsiębiorcę Sprawozdań do Prezesa URE za okres od lipca do października 2020 roku nie stanowiło naruszenia art. 43d) p.e.,

b) w punkcie 2 - uchylenie kary pieniężnej za nieprzekazanie do Prezesa URE Sprawozdań za okres od lipca do października 2020 roku,

c) w punkcie 3 - odstąpienie od wymierzenia kary Przedsiębiorcy za nieprzekazanie do Prezesa URE Sprawozdań za kwiecień 2022 roku z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu oraz zrealizowanie obowiązku przez podmiot;

2) zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie 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:

Powód został wpisany do rejestru podmiotów przywożących prowadzonego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki pod nr (...) dnia 25 stycznia 2017 r. (Decyzja z 25/01/2017 r. k. 134-135 akt adm.).

Pismem z 6 maja 2022 roku Prezes URE, zawiadomił Powoda o uchybieniu terminu do złożenia sprawozdań za okres od listopada 2020 do marca 2022 r. oraz o możliwości, na mocy art. 15zzzzzn2ustawy covidowej, złożenia w terminie 30 dni wniosku o przywrócenie terminu do złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 43d) p.e. za wskazany okres (pismo z 6 maja 2022 roku k. 66-67 akt adm.). Pismo doręczono 10 maja 2022 r. (k.68 akt adm.).

W odpowiedzi, Powód złożył wniosek o przywrócenie terminu na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d) p.e.za okres od listopada 2020 do marca 2022 roku uzupełniając jednocześnie brakujące sprawozdania (pismo z 06/06/2023 r. k. 48-49 akt adm., sprawozdania k.56-64 akt adm.)

Pismem z 6 lipca 2022 roku Prezes URE zawiadomił Powoda, iż na skutek złożonego wniosku o przywrócenie terminu do złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 43d) p.e. od listopada 2020 roku do marca 2022 roku wystąpiły warunki umożliwiające przywrócenie terminu, a zatem poinformował, iż termin do złożenia ww. sprawozdań za okresie od listopada 2020 r. do marca 2022 roku został zachowany. Jednocześnie dodał, iż z dniem 16 maja 2022 roku weszło w życie rozporządzenia Rady Ministrów z 13 maja 2022 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, z godnie z którym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zniesiono „stan epidemii” na rzecz „zagrożenia epidemicznego”. W konsekwencji czego art. 15zzzzzn2 ustawy covidowej nie będzie miał zastosowania w przypadku uchybienia terminowi na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d) p.e. począwszy od kwietnia 2022 roku (pismo k. 7 akt adm., z.p.o. k. 8 akt adm.).

Decyzją z 6 lipca 2022 roku Powód został wykreślony z rejestru podmiotów przywożących (Decyzja z 6 lipca 2022 roku k.75 akt adm.).

Pismem z 12 lipca 2022 r., Powód został zawiadomiony o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z niezachowaniem terminu na złożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e., za okres **od lipca 2020 r. do października 2020 r. oraz za kwiecień 2022 r.** do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Ponadto został wezwany do złożenia, w terminie 14 dni, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia, zaległych sprawozdań, wyjaśnień na temat przyczyn niezłożenia w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za okres od lipca 2020 r. do października 2020 r. oraz kopii wszelkich dokumentów potwierdzających aktualną sytuację finansową Przedsiębiorstwa, w tym dokumentów dotyczących: osiągniętych przychodów i dochodów (np. bilans + rachunek zysków i strat za rok 2021 lub inne dokumenty sporządzane stosownie do formy prawnej Przedsiębiorcy), bądź oświadczenia o osiągniętych w 2021 r. przychodach i dochodach z działalności gospodarczej ogółem. Pismo zostało prawidłowo doręczone w dniu 17 lipca 2022 r. (zawiadomienie k. 1-2 akt adm., z.p.o. k. 4 akt adm.).

W dniu 2 sierpnia 2022 r. do Urzędu Regulacji Energetyki w W. wpłynęła odpowiedź powoda z 27 lipca 2022 r., w której wniósł o:

- 1) umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na Powoda wobec niezłożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 43d) p.e. za okres od lipca 2020 r. do października 2020 r. z powodu niezawiadomienia Spółki przez Prezesa URE, na podstawie art 15zzzzzn2 ustawy covidowej, o możliwości przywrócenia terminu do złożenia sprawozdań, wobec czego nałożenie kary pieniężnej na Spółkę nie jest możliwe, a zatem postępowania w tym zakresie jest bezprzedmiotowe;
- 2) odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej za niezłożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d) p.e. za kwiecień 2022 roku z powodu jego złożenia 17 czerwca 2022 roku oraz braku szkodliwości opóźnieni w złożeniu sprawozdania.

W uzasadnieniu stanowiska Powód wskazał, że Pozwany zaniechał powiadomienia go o możliwości złożenia Sprawozdania za okres od lipca 2020 r. do października 2020 roku na podstawie art. 15zzzzzn2 ust. 2 ustawy covidowej, a zatem postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej wobec niego będzie mogło zostać wszczęte, jeżeli pomimo zawiadomienia Spółki przez organ o uchybieniu terminu do złożenia sprawozdań i pomimo wyznaczenia terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu, Spółka w dalszym ciągu nie złoży sprawozdań za ten okres. Obecnie, zdaniem Powoda, taka sytuacja nie występuje, a zatem w niniejszym postępowaniu kara pieniężna nie może być nałożona, co z kolei uzasadnia umorzenie postępowania w sprawie. Dodatkowo Powód wskazał, że wystąpiły przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary za niezłożenie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d) p.e. za kwiecień 2022 roku, ponieważ sprawozdanie to zostało złożone 17 czerwca 2022 roku, a zatem po upływie jedynie 2 miesięcy, ponadto w tym miesiącu Powód nie dokonał przywozu paliw ciekłych. W oparciu o powyższe twierdzenia, Powód uznał, że nie ma podstaw prawnych do żądania od niego przez Prezesa URE dokumentów, o których mowa w wezwaniu z 12 lipca 2022 roku (pismo z 27 lipca 2022 r. k. 70-73 akt adm.).

Pismem z 8 sierpnia 2022 r. Powód został powiadomiony o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. Nadto Prezes Urzędu Regulacji Energetyki poinformował Powoda o tym co składa się na zebrany w sprawie materiał dowodowy. Powód został również poinformowany, iż terminie 7 dni, licząc od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia, może złożyć ewentualne dodatkowe uwagi i wyjaśnienia. Pismo zostało prawidłowo doręczone 12 sierpnia 2022 r. (zawiadomienie k. 151 akt adm., z.p.o. k. 153 akt adm.).

W dniu 14 września 2022 r. Prezes URE wydał zaskarżoną Decyzję (Decyzja k. 154-162 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o powołane wyżej dowody z dokumentów, które nie były podważane przez żadną ze stron, a Sąd także nie znalazł podstaw by odmówić im wiarygodności, jak też w oparciu o niekwestionowane twierdzenia stron. W szczególności Powód nie kwestionował faktu, że nie przekazał w terminie Prezesowi URE sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu.

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

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie jedynie w części. Podniesione przez Powoda w odwołaniu zarzuty nie mogą skutkować uchynieniem Decyzji w całości. Sąd dostrzegł podstawy do uchynienia Decyzji jedynie w określonym w wyroku zakresie.

Zgodnie z art. 43d ust. 1 p.e. 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.

Zgodnie zaś z art. 62d pkt 4 p.e. dodanym ustawą z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1495 ze zm.), który wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2020 r. „od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 30 czerwca 2021 r. przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesje na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, a także podmiot przywożący stosownie do swojej działalności przekazuje Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki 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”. Co istotne przepis art. 75 ust. 1 wskazanej ustawy ograniczającej obciążenia regulacyjne dyktuje, że nie wszczyna się postępowań administracyjnych w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za niezłożenie w terminie, do organów innych niż Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, sprawozdań, o których mowa w art. 4ba ust. 4 lub art. 43d ust. 1 ustawy zmienianej w art. 14.

Przy czym podmiotem przywożącym, wymienionym w wyżej przytoczonych przepisach z uwagi na objęcie określonym obowiązkiem sprawozdawczym, stosownie do treści art. 3 pkt 12c p.e. jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu dokonuje przywozu paliw ciekłych, z wyłączeniem przywozu paliw ciekłych:

a) w ramach wykonywania działalności polegającej na obrocie paliwami ciekłymi z zagranicą wymagającej uzyskania koncesji, o której mowa w art. 32 ust. 1 pkt 4, lub

b) przeznaczonych do użycia podczas transportu i przywożonych w standardowych zbiornikach, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym.

Przywóz paliw ciekłych, to zaś w myśl definicji ustawowej zawartej w art. 3 pkt 12d p.e. - sprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej paliw ciekłych w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego lub importu.

Natomiast z treści art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. wynika, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d). Wysokość tej kary, zgodnie z art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e., wynosi 10.000 zł.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że Powód podlegał obowiązkowi wynikającemu z art. 43d ust. 1 p.e. W okresie objętym obowiązkiem sprawozdawczym Przedsiębiorca był bowiem podmiotem przywożącym, o jakim mowa w art. 3 pkt 12c p.e., ponieważ od 25 stycznia 2017 r. był wpisany do rejestru podmiotów przywożących oraz dokonywał przywozu paliw ciekłych.

Wprawdzie w kwietniu 2022 r. Powód nie przywiózł paliw ciekłych, ale w dalszym ciągu podlegał obowiązkowi wynikającemu z art. 43d ust. 1 p.e. z uwagi na wpisanie go do rejestru podmiotów przywożących, na jego własny wniosek, że taki status chce uzyskać, co wiąże się przynajmniej z zamiarem bądź deklaracją prowadzenia przywozu. Należy zatem zauważyć, że w przypadku podmiotów wpisanych do rejestru podmiotów przywożących, niezależnie od faktycznie dokonywanego przez nie przywozu paliw i ilości przywożonych paliw, istnieje obowiązek raportowania zgodnie z art. 43d ust. 1 p.e. Nawet dłuższe niewykonywanie przywozu paliw przez taki podmiot nie wyłącza

potrzeby składania organowi regulacyjnemu sprawozdań skoro w myśl art. 32d ust. 3 p.e. Prezes URE, w drodze decyzji, wykreśla z rejestru podmiot przywozący, który dopiero w okresie kolejnych 6 miesięcy nie dokonał przywozu paliw ciekłych, a może to uczynić kierując się składanymi przez przedsiębiorcę, na podstawie art. 43d ust. 1 p.e., sprawozdaniami wskazującymi na zerowe wartości przywiezionych paliw ciekłych. Przedmiotowe zapatrywanie, iż przedsiębiorca wpisany do rejestru podmiotów przywozących powinien wypełniać obowiązek raportowania nawet jeśli nie sprowadza paliw ciekłych, ma oparcie w orzecznictwie SOKiK, przytoczonym w uzasadnieniu zaskarżonej Decyzji .

Odnosnie nieprzekazania przez Powoda w ustawowym terminie sprawozdań, o których mowa w art. 43d p.e. za okres od lipca 2020 r. do października 2020 r. należy wskazać, że powód na podstawie art. 15zzzzzn2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem (...)19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm., dalej ustawa covidowa) powinien zostać powiadomiony o uchybieniu terminu oraz powinien mu zostać wyznaczony termin na złożenie wniosku o przywrócenie terminu do złożenia zaległych sprawozdań. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie, Pozwany poinformował Powoda o przysługującym mu prawie do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia sprawozdań w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, ale tylko odnośnie sprawozdań za okres od listopada 2020 roku do marca 2022 r.

W myśl art. 15 zzzzzn2 ustawy covidowej w przypadku stwierdzenia uchybienia przez stronę w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu (...)19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów:

- 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed organem administracji publicznej,
- 2) do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki,
- 3) przedawnienia,
- 4) których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie,
- 5) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony,
- 6) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju,

- organ administracji publicznej zawiadamia stronę o uchybieniu terminu. W zawiadomieniu tym organ administracji publicznej wyznacza stronie termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu.

Przytoczony przepis wprowadzony został ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2255) i wszedł w życie w dniu 16 grudnia 2020 r. Z tej przyczyny Prezes URE stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy covidowej dotyczące przywrócenia terminu, wobec braku przepisów intertemporalnych, nie mogą działać wstecz, a zatem przywrócenie terminu było możliwe jedynie odnośnie sprawozdań za okres od listopada 2020 roku do marca 2022 roku.

Z kolei 20- dniowy termin na przekazanie Prezesowi URE miesięcznego sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu, wynikający z art. 43d ust. 1 p.e. i liczony od dnia zakończenia miesiąca, którego dotyczy sprawozdanie, jest terminem przewidzianym w przepisach prawa administracyjnego, do którego przepisy prawa energetycznego niewątpliwie należą.

Do terminów prawa administracyjnego należy zaliczyć terminy prawa materialnego, ustawowe, oraz terminy zawite. Bezsprzeczne jest, że w większości terminy określone przepisami ustawy Prawo energetyczne należy zaliczyć do kategorii terminów prawa materialnego (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2019 r.,

sygn. akt VII AGa 43/19, opubl. Lex nr 2788573). Terminy te związane są bowiem z prawami podmiotowymi, których źródłem jest norma prawna. Realizacja takiej normy prawnej tworzy określone stosunki prawne, a dalej jest źródłem konkretnych praw i obowiązków. Z prawa podmiotowego wypływają uprawnienia, którym odpowiadają ciężące na innych podmiotach obowiązki. Terminem materialnym jest więc okres, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotu w formie autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego lub bezpośrednio z mocy prawa. Innymi słowy termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96, ONSA z 1997 r. z. 2, poz. 56, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. VI SA/Wa 1845/07). Uchybienie terminowi materialnemu skutkuje wygaśnięciem z mocy prawa dopuszczalności realizacji uprawnienia.

Co do zasady terminy prawa materialnego nie podlegają przedłużeniu oraz nie są przywracane. Wyjątek stanowi przytoczony wyżej przepis art. 15 zzzzzn2 ustawy covidowej. Jest to rozwiązanie ekstraordynaryjne, mające za zadanie łagodzenie występujących wobec epidemii skutków upływu terminów prawa administracyjnego. Wobec tego należało zwrócić uwagę, do jakich stanów faktycznych ma zastosowanie omawiana norma.

Zasada *lex retro non agit* jest jedną z fundamentalnych zasad porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Niemniej jednak nie ma ona charakteru absolutnego, chociaż wszelkie odstępstwa mają charakter wyjątkowy i powinny być uzasadnione szczególnymi, ważnymi powodami.

Co do zasady moc wsteczna przepisu wynika z przepisów prawa międzyczasowego. Może także wynikać z interpretacji treści hipotezy nowej regulacji lub jej celu, jak to ma miejsce np. na gruncie art. 3 k.c. W prawie administracyjnym brak jest jednak jednolitej oraz precyzyjnej regulacji prawa międzyczasowego, które określałoby precyzyjnie zasady, jakie należy stosować w przypadku zmiany przepisów prawa. Zasady te ustalane są w orzecznictwie i doktrynie prawa administracyjnego na bazie utrwalonych reguł intertemporalnych innych dziedzin prawa, m.in. właśnie w odwołaniu do prawa cywilnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 11 marca 2020 r., sygn. akt I CSK 566/18, Lex nr 3168954).

Ustawa zmieniająca, mocą której wprowadzono normę art. 15 zzzzzn2 ustawy covidowej nie zawierała przepisów przejściowych. Dlatego też, uwzględniając powyższe wytyczne, zakres jej obowiązywania należało w pierwszej kolejności określić na podstawie brzmienia przepisu. Jego wykładnia językowa wskazuje natomiast, że zawiera jedynie ograniczenie czasowe związane z obowiązywaniem stanu epidemii ogłoszonego z powodu (...)19. Stan ten, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii z dnia 20 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 491) ogłoszony został od 20 marca 2020 r., a jego odwołanie nastąpiło dopiero rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii z dnia 12 maja 2022 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 1027). Wykładnia językowa przepisu wskazuje zatem, że intencją ustawodawcy było uregulowanie kwestii przywracania terminów prawa administracyjnego, które upływały w okresie tegoż stanu epidemii. Skoro zaś, jak to wskazano wyżej, stan ten występował od 20 marca 2020 r., to należy przyjąć, że od tej daty z mocy prawa nastąpił skutek wynikający z normy prawnej. Natomiast fakt, że przepis wszedł w życie w dniu 16 grudnia 2020 r. oznacza tylko tyle, że od tej daty na przyszłość możliwe jest powoływanie się na skutki prawne, które ta norma wiąże z wcześniejszym faktem stanu epidemii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 maja 2022 r., sygn. akt I OSK 1776/21, LEX nr 3401282).

Przyjęcie wykładni, która ogranicza moc omawianego przepisu do okresu od jego wejścia w życie (tj. 16 grudnia 2020 r.) stanowiłoby zaprzeczenie racjonalności ustawodawcy, który wyraźnie wskazał na możliwość przywracania terminów prawa administracyjnego, które upływały w okresie stanu epidemii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 1991/21, Lex nr 3406952). Za taką interpretacją obowiązywania czasowego przepisu przemawia także funkcja wprowadzenia regulacji. Przepis ten ma na celu dać ochronę uczestnikom obrotu prawnego w wyjątkowym okresie stanu epidemii, kiedy to normalna ich aktywność, a także działania instytucji publicznych, były znacznie ograniczone i utrudnione. Cele te powinny zatem wyznaczać kierunek interpretacji i stosowania tych przepisów. Przy ich uwzględnieniu, podmioty obowiązane do składania

terminowych sprawozdań do Prezesa Urzędu, nie powinny być różnie traktowane w zależności od tego, kiedy upływał termin do złożenia sprawozdania, tj. przed, czy po 16 grudnia 2020 r. Zasadnicze znaczenie ma tu jedynie okres obowiązywania stanu pandemii.

Unormowania szczególne dotyczące terminów prawa administracyjnego zostały wprowadzone z myślą o zabezpieczeniu interesów stron, a więc na ich korzyść. Zatem celem tych regulacji jest ochrona podmiotów wchodzących w relacje z organami, w relacje o charakterze publicznoprawnym, w tym relacje materialnoprawne w zakresie terminów z tych stosunków wynikających. Skoro zatem ze względu na epidemię ochrona zdrowia obywateli jest priorytetem i w tym celu wprowadzane są różnego rodzaju ograniczenia i obostrzenia, a celem prawodawcy było ustanowienie regulacji zapewniających skuteczną ochronę, to nie można tych przepisów interpretować w sposób zawężający (...). Należy zatem dopuścić założenie, że terminy którym uchybiono przed wejściem w życie omawianego przepisu, ale w okresie obowiązywania stanu epidemii, mogą zostać przywrócone (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 października 2021 r. sygn. akt I GSK 498/21, LEX nr 3267817).

Analogiczne poglądy odnoszące się do zakresu czasowego obowiązywania omawianej normy prezentowane są licznie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 maja 2022 r., sygn. akt I GSK 1631/21, LEX nr 3360274 oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Białymstoku, wyrok z 29 marca 2022 r. sygn. akt I SA/Bk 38/22, Lex nr 2684050; w Poznaniu z 16 września 2022 r. sygn. akt III SA/Po 94/22, LEX nr 3411981; w Krakowie z 13 czerwca 2022 r. sygn. akt III SA/Kr 256/22, LEX nr 3357392; w Warszawie z 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt I SA/Wa 1254/21, LEX nr 3352154).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należało uznać, że pomimo, iż niezachowanie 20-dniowego terminu miało miejsce w przypadkach niezłożenia kolejnych sprawozdań za okres od lipca 2020 r. do października 2020 r., czyli przed wejściem w życie omawianego przepisu ustawy covidowej, w dniu 16 grudnia 2020 r., ale w okresie obowiązywania stanu epidemii, to Prezes URE zobowiązany był przed wydaniem Decyzji poinformować Powoda o przysługującym mu prawie do złożenia wniosków o przywrócenie terminu na złożenie sprawozdań również za okres od lipca 2020 r. do października 2020 r.

Przedstawione wywody prowadzą do konkluzji, iż wydanie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Decyzji w przedmiocie naruszenia obowiązku złożenia sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 p.e., za okres od lipca do października 2020 r., w terminie 20 dni od zakończenia miesiąca, i w konsekwencji nałożenie na Powoda kar pieniężnych było przedwczesne, gdyż nie uwzględniono instytucji przywrócenia terminu prawa materialnego przewidzianej w art. 15 zzzzzn2 § 1 ustawy covidowej.

Obowiązkiem Prezesa URE było najpierw udzielenie powodowi informacji o uchybieniu terminu i umożliwienie w ten sposób złożenia w ciągu kolejnych 30 dni wniosku o jego przywrócenie. Wobec niepodjęcia tych działań a przy tym wymierzeniu kar w oparciu o art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e., w sytuacji sformułowania przez powoda zarzutu naruszenia art. 15 zzzzzn² § 1 ustawy covidowej poprzez jego niezastosowanie do obowiązków sprawozdawczych Przedsiębiorcy od lipca 2020 r. do października 2020 r., konieczna okazała się zmiana Decyzji na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. w pkt 1) za okres od lipca do października 2020 r. oraz uchylenie punktów od 2)a do 2)d Decyzji, które dotyczyły wymierzenia kary za niezłożenie w ustawowym terminie sprawozdań, o których mowa w art. 43d p.e. za okres od lipca 2020 r. do października 2020 r.

Odnosnie zaś niezłożenia sprawozdania za kwiecień 2022 roku, to stanowisko Prezesa URE o nałożeniu kary na Powoda było słuszne. art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e.

Odpowiedzialność wynikająca z art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. ma charakter obiektywny, co oznacza, że jest niezależna od subiektywnego elementu jakim jest wina przedsiębiorcy. Dla możliwości zastosowania sankcji pieniężnej, o której mowa w przepisie, istotne jest zatem jedynie istnienie obowiązku prawnego zabezpieczonego sankcją pieniężną oraz stwierdzenie samego faktu jego naruszenia przez podmiot zobowiązany. Samo naruszenie normy sankcjonowanej uzasadnia natomiast postawienie zarzutu niezachowania należytej ostrożności wymaganej w stosunkach danego

rodzaju (por. wyrok SN z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04; Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego -A nr 2006/1/6). Charakterystyczne dla tego typu odpowiedzialności jest jej „oderwane od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy, wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej” (TK sygn. P 64/07). Przypisanie odpowiedzialności sprowadza się zatem do ustalenia, czy określone zdarzenie wyczerpuje znamiona ustawowe i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu.

Zgodnie z art. 56 ust. 6a p.e. Prezes URE może jednak odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Obydwie przesłanki muszą więc wystąpić łącznie.

Ustawa prawo energetyczne nie sprecyzowała w jaki sposób należy oceniać stopień szkodliwości czynu, jednak uczyniło to orzecznictwo sądowe. I tak Sąd Najwyższy w wyroku z 15 października 2014 r., w sprawie III SK 47/13 uznał, że przy ocenie szkodliwości czynu zasadne jest odwołanie się do sposobu weryfikacji jego stopnia wypracowanego w prawie karnym, skoro prawodawca posłużył się w art. 56 ust. 6a prawa energetycznego instytucją prawa karnego, z uwagi na represyjny charakter kar pieniężnych przewidzianych w art. 56 prawa energetycznego.

Konieczne jest więc odwołanie się do art. 115 § 2 kodeksu karnego, który zawiera zamknięty katalog kryteriów oceny stopnia szkodliwości społecznej czynu i który nakazuje przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu brać pod uwagę:

- 1) rodzaj i charakter naruszonego dobra,
- 2) rozmiary wyrządzonej szkody,
- 3) sposób i okoliczności popełnienia czynu,
- 4) wagę naruszonych obowiązków,
- 5) postać zamiaru,
- 6) motywację sprawcy,
- 7) rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia.

Analizując zasadnicze kryterium oceny stopnia szkodliwości czynu Powoda, jakim jest rodzaj naruszonego dobra należy stwierdzić, że dobrem tym jest w istocie możliwość realizowania przez Prezesa URE zadań nałożonych przez ustawodawcę.

Obowiązek sprawozdawczy z art. 43d ust. 1 p.e. służy nadzorowi i kontroli rynku paliw, a także kontroli naruszeń warunków prowadzenia działalności gospodarczej w dziedzinie paliw ciekłych, informowaniu o funkcjonowaniu przedsiębiorców na rynku paliw ciekłych, badaniu zgodności prowadzonej działalności z uprawnieniami wynikającymi z posiadanej przez przedsiębiorcę koncesji lub wpisu do rejestru podmiotów przywożących, czy również badaniu istnienia podstaw do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa określonego w art. 57g p.e. Ponadto niezrealizowanie przedmiotowego obowiązku utrudnia Prezesowi URE przygotowanie raportu kwartalnego, o którym mowa w art. 43d ust. 4 p.e. Na podstawie sprawozdań, o których mowa w ust. 1, Prezes URE ogłasza bowiem kwartalnie w Biuletynie Urzędu Regulacji Energetyki całkowite wielkości produkcji i przywozu poszczególnych paliw ciekłych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, stosując nazwy oraz klasyfikację Nomenklatury Scalonej (kody CN), w terminie 45 dni od dnia zakończenia kwartału.

W tym kontekście doniosłe znaczenie dla realizacji przedmiotowych zadań ma oczywiście terminowość przekazywania sprawozdań, która pozwala na szybkie a przez to odpowiednie reagowanie w bieżącej sytuacji oraz daje od razu możliwość uzyskania prawidłowego obrazu rynku bez potrzeby jego weryfikacji po czasie.

Uwzględniając powyższe nie można stwierdzić, że stopień szkodliwości czynu Powoda w zakresie nieprzekazania sprawozdania za kwiecień 2022 roku był znikomy.

Powód przekazał bowiem ww. sprawozdanie 2 miesiące po terminie i to dopiero w odpowiedzi na wezwanie Prezesa URE. W tym okresie Prezes URE, nie mając jakiejkolwiek informacji na temat działalności Powoda związanej z przywozem paliw ciekłych, nie mógł realizować w sposób właściwy swoich obowiązków zarówno sprawozdawczych, jak i kontrolnych, przez co działalność powoda latami nie podlegała jakiejkolwiek weryfikacji.

Nie ma przy tym decydującego znaczenia podnoszona przez Powoda okoliczność, że w tym okresie nie sprowadził żadnego paliwa ciekłego, gdyż odpowiedzialność za niezłożenie sprawozdania o którym mowa w art. 43d ust. 1 p.e. nie jest uzależniona od tej okoliczności. Ustawodawca przewidział obowiązek składania sprawozdań dla wszystkich podmiotów przywożących, niezależnie od tego, czy w danym miesiącu przedsiębiorca dokonał przywozu paliw ciekłych czy też nie.

Znaczenie w niniejszej sprawie ma również to, że skoro Powód został wpisany na własny wniosek do rejestru podmiotów przywożących, toteż powinien zapoznać się z obowiązkami ciążącymi na tego typu podmiotach, zwłaszcza że Prezes URE przy wpisie poucza przedsiębiorcę o konieczności wykonywania obowiązku sprawozdawczego z art. 43d ust. 1 p.e., a zatem w konsekwencji powód powinien tych obowiązków przestrzegać. Tym samym zaniechań Powoda nie można usprawiedliwić nawet wobec faktu, że co do zasady nie działa w branży energetycznej a przy tym płacił należne podatki od sprowadzanych paliw.

Powyższe wyklucza, według Sądu, możliwość odstąpienia od wymierzenia kary w tych przypadkach i wymaga jej wymierzenia w wysokości określonej w art. 56 ust. 2 h pkt 4 p.e.

W tym miejscu, w kontekście nieodstąpienia przez Prezesa URE od wymierzenia powodowi kary należy też zauważyć, iż art. 56 ust. 6a p.e. ma charakter fakultatywny, zatem odstąpienie od wymierzenia kary nie tylko zależy od spełnienia przesłanki o charakterze ocennym, w postaci znikomej szkodliwości czynu, ale zależy od uznania organu, które wszakże nie może być dowolne i wynikać musi z merytorycznych przesłanek, ale z pewnością nie stanowi ono obowiązku organu do zastosowania powołanej regulacji w każdych warunkach (podobnie Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 24 sierpnia 2012 roku, sygn. akt VI ACa 389/12).

W tym zakresie Sąd Okręgowy w Warszawie podziela stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, że „art. 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. W ocenie Sądu Najwyższego [...] 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. [...] Organ regulacyjny, z uwagi na posiadaną wyspecjalizowaną kadre, unikalną pamięć instytucjonalną oraz bezpośrednią styczność z realiami rynkowymi, jest co do zasady lepiej przygotowany niż sędzia do oceny stopnia szkodliwości społecznej czynu przedsiębiorcy z punktu widzenia standardów obowiązujących na rynku regulowanym. Interpretacja przepisów prawnych należy do istoty władzy wykonawczej, która jak wskazuje sama jej nazwa, odpowiada za egzekwowanie prawa. Jeżeli określony sposób interpretacji przepisu ma racjonalne uzasadnienie i jest ugruntowany w praktyce organu, sąd nie powinien zastępować go własną interpretacją. Interwencja sądu w treść decyzji organu regulacyjnego powinna następować dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności: opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji.” (wyrok Sądu Najwyższego – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, Legalis nr 2294222).

Tymczasem, według Sądu, decyzja organu regulacyjnego w zakresie nieodstąpienia od wymierzenia kary nie nosi znamion dowolności, zawiera poprawne uzasadnienie, jest wyrazem logicznego i prawidłowego stanowiska organu,

a zatem Sąd nie powinien w nią ingerować, a przy tym nie widzi podstaw i zasadności jej zmiany, zgadzając się z organem.

Wysokość kary za niewykonanie obowiązku przedstawienia sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu została ściśle określona w powołanym przepisie art. 56 ust. 2 h pkt 4 p.e., a wynosi ona 10.000 zł. W przypadku zatem kary sztywnej nie było możliwości jej miarkowania.

Reasumując, na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c. Sąd ww. zakresie zmienił decyzję a w pozostałym oddalił odwołanie jako niezasadne.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c. zgodnie z którym „W razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznaczej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu.” i obciążył Pozwanego obowiązkiem ich zwrotu na rzecz Powoda. Sąd uznał bowiem, że Powód uległ tylko co do nieznaczej części swojego żądania, ponieważ wnosił o uchylenie decyzji w całości, tymczasem Sąd uwzględnił żądanie w części dotyczącej niezłożenia sprawozdania za okres od lipca do października 2020 roku oraz kar pieniężnych nałożonych za ten okres, nie uwzględnił jedynie odwołania w zakresie dotyczącym niezłożenia sprawozdania za kwiecień 2022 roku. Na koszty procesu poniesione przez Powoda złożyła się opłata od odwołania w wysokości 1 000,00 zł, wynagrodzenie pełnomocnika w wysokości 720,00 zł ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015, poz. 1804 z zm.) oraz 17,00 zł tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

(...)

Sędzia SO Anna Maria Kowalik