

Sygn. akt *XVII AmE 25/23*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 stycznia 2024 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Małgorzata Perdion-Kalicka
Protokolant –	St. sekr. sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu 25 stycznia 2024 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) *Sp. z o. o. z siedzibą w G.*

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 12 października 2022 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;

2. zasądza od (...) *Sp. z o. o. z siedzibą w G.* na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł. (siedemset dwadzieścia złotych) z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, od dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku do dnia zapłaty, tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

Sygn. akt *XVII AmE 25/23*

UZASADNIENIE

Decyzją z 12 października 2022 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w związku z art. 56 ust. 2, ust 2h pkt 4, art. 56 ust 6 i 6a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r., poz. 1385, z późn zm., dalej jako p.e.) oraz art. 104 oraz 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 200, dalej jako k.p.a.), 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 (...) *Sp. z o. o. z siedzibą w G.* (dalej jako powód, odwołujący, przedsiębiorca) za nieprzekazanie w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e. za miesiące: od lutego do października 2020 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki orzekł, że:

1. (...) Sp. z o. o. z siedzibą w G. nie zachował terminu na przekazanie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej „sprawozdanie”) za miesiące: od lutego do października 2020 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki;

2. za działanie opisane w pkt 1 wymierzył (...) Sp. z o. o. z siedzibą w G. karę pieniężną w łącznej wysokości 90 000,00 zł. w tym:

a) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za luty 2020 r.,

b) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za marzec 2020 r.,

c) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za kwiecień 2020 r.,

d) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za maj 2020 r.,

e) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za czerwiec 2020 r.,

f) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za lipiec 2020 r.,

g) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za sierpień 2020 r.,

h) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za wrzesień 2020 r.,

i) 10.000 zł za niezłożenie w terminie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za październik 2020 r.

(decyzja Prezesa URE z dnia 12 października 2022 r. k. 6-14 akt sąd.)

(...) Sp. z o. o. z siedzibą w G. zaskarżył decyzję w części tj. w zakresie pkt 2 decyzji i zarzucił naruszenie:

- art. 56 ust. 6a p.e., poprzez jego niezastosowanie, a skutkiem tego zaniechanie przez Prezesa URE odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej w zakresie niewykonania obowiązku sprawozdawczego za okres od lutego 2020 r. do października 2020 r., pomimo, iż w przedmiotowej sprawie wystąpiły przesłanki uzasadniającego odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, a to wystąpienie znikomego stopnia szkodliwości czynu powoda oraz zrealizowanie obowiązku sprawozdawczego przez powoda.

W związku z powyższym powód wniósł o zmianę decyzji Prezesa URE poprzez odstąpienie od wymierzenia kary powodowi za niedochowanie obowiązku sprawozdawczego w okresie od lutego 2020 r. do października 2020 r., zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Ponadto, powód wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa URE. (odwołanie powoda z dnia 2 listopada 2022 r. k. 16-19 akt sąd.)

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie od powoda zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych. (odpowiedź pozwanego na odwołanie z dnia 14 marca 2023 r. k. 35-40v akt sąd.)

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

(...) Sp. z o. o. z siedzibą w G. jest spółką prawa handlowego, której przeważającym przedmiotem działalności gospodarczej jest produkcja pozostałych gotowych wyrobów metalowych, gdzie indziej niesklasyfikowana (odpis pełny KRS powoda k. 23-27v akt sąd.). Spółka zajmuje się m. in. kuciem i obróbką produktów ze stali dla przemysłu motoryzacyjnego. Na potrzeby serwisowania maszyn produkcyjnych spółka przywoziła smar.

Przedsiębiorca był wpisany do Rejestru Podmiotów Przywożących (dalej jako: RPP) od dnia 20 lutego 2020 r. na mocy decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, znak: (...) pod nr (...). Powód 5 sierpnia 2020 r. dokonał tylko jednej dostawy smaru plastycznego o kodzie CN 2710 19 9, w ilości 180 kg. Decyzją Prezesa URE z dnia 3 listopada 2021 r. powód został wykreślony z Rejestru Podmiotów Przywożących. (decyzja Prezesa URE z dnia 20 lutego 2020 r. k. 57v-58, 67-68 akt adm., wniosek o wpis do RPP powoda z dnia 17 lutego 2020 r. k. 58v-59, 65-66 akt adm., pismo powoda z dnia 15 września 2021 r. k. 15-15v akt adm., decyzja Prezesa URE z dnia 3 listopada 2021 r. k. 64v, 70-70v akt adm.)

Przedsiębiorca pomimo dokonania wpisu do Rejestru Podmiotów Przywożących nie składał miesięcznych sprawozdań podmiotów przywożących, o jakich mowa w art. 43d § 1 p.e. Zaległe sprawozdania za okres: luty– październik 2020 r., powód złożył dopiero po wezwaniu Prezesa URE wraz z pismem z 15 września 2021 r. (pismo Prezesa URE z dnia 6 września 2021 r. k. 112-13 akt adm., pismo powoda z 15 września 2021 r. k. 15-15v akt adm., sprawozdania za miesiące luty 2020 r.- sierpień 2021 r. k. 16-34v akt adm., mail powoda z dnia 8 listopada 2021 r. wraz z załącznikiem tj. z pismem powoda z dnia 5 listopada 2021 r. wraz z korektą sprawozdania za miesiąc sierpień 2020 r. k. 39-44 akt adm.)

W związku z niezłożeniem przez powoda w odpowiednim terminie sprawozdania za miesiące od lutego 2020 r. do października 2020 r. Prezes URE wszczął z urzędu postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy (zawiadomienie Prezesa URE z dnia 28 czerwca 2022 r. k. 1-2 akt adm.)

Pismem z 15 lipca 2022 r. przedsiębiorca wyjaśnił, iż zrealizował obowiązek sprawozdawczy za miesiące: od lutego 2020 r. do października 2020 r., dodał też, że sprawozdania za wyjątkiem miesiąca: sierpień 2020 r. były „zerowe”. Powód wskazał, iż przyczyną niedopełnienia obowiązku terminowego złożenia sprawozdań była przede wszystkim sytuacja związana z pandemią Covid-19. W trakcie pandemii działania spółki były w znacznym stopniu ograniczone w obszarze funkcjonowania personelu z działu spółki (choroby, kwarantanna, przygotowanie miejsc pracy do pracy zdalnej dla pracowników). Przedsiębiorca wniósł o uwzględnienie przez Prezesa URE tych okoliczności, które zdaniem spółki pozwalają na uznanie, iż szkodliwość czynu jest znikoma i odstąpienie od nałożenia kary (pismo powoda z dnia 15 lipca 2022 r. k. 72-73 akt adm.)

Prezes URE 24 stycznia 2022 r. zawiadomił powoda, iż zgodnie z art. 15zzzzzn² ust. 2 ustawy COVID, może on złożyć w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wniosek o przywrócenie terminu do złożenia sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: listopad 2020 r. – lipiec 2021 r., wrzesień 2021 r. – listopad 2021 r. o którym mowa w art. 43d ustawy p.e. (zawiadomienie prezesa URE z dnia 24 stycznia 2022 r. k. 10 akt adm.).

Wobec skutecznego złożenia wniosku o przywrócenie terminu do złożenia sprawozdania za miesiące: wrzesień 2021 r. – listopad 2021 r. organ nie nałożył na spółkę kary za niezłożenie sprawozdań za ten okres (pismo powoda z dnia 14 lutego 2022 r. k. 7 akt adm., pismo Prezesa URE z dnia 10 marca 2022 r. k. 5 akt adm.). W toku postępowania Sądowego spółka oświadczyła, że jej wniosek o przywrócenie terminu zawierał omyłkę pisarską, gdyż wołą strony było także przywrócenie terminu do złożenia sprawozdań za okres listopad 2020r - lipiec 2021r. W związku z tym oświadczeniem, organ 9 listopada 2022r uznał, że termin na złożenia sprawozdań za miesiące listopad 2020r - lipiec 2021r został uznany za zachowany (pisma k. 46-47 akt sądowych).

Przedsiębiorca w 2021 r. uzyskał przychody netto ze sprzedaży i zrównanie z nimi w wysokości (...) zł., natomiast zysk powoda wyniósł (...)zł. (rachunek Zysków i Strat powoda za rok 2021 r. k. 79v-80 akt adm., oświadczenie powoda o przychodach z 2021 r. k. 93 akt adm.)

Powyższy stan faktyczny, który był bezsporny między stronami, został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzone w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

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 przywozący stosownie do swojej działalności przekazuje Prezesowi URE, 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.

W myśl art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. ten, kto nie przekazuje w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d, podlega karze pieniężnej. Wysokość tej kary, zgodnie z art. 56 ust. 2h pkt 4 p.e., wynosi 10 000 zł za niezłożenie każdego ze sprawozdań.

Podmiotem przywozącym, w myśl definicji zawartej w 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 (Dz.U. z 2017 r. poz. 43 i 60). Natomiast przywóz paliw ciekłych, to zgodnie z definicją ustawową zawartą w art. 3 pkt 12d p.e. sprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej paliw ciekłych w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego lub importu.

Podmiot przywozący może dokonywać przywozu paliw ciekłych po wpisaniu do rejestru podmiotów przywozących. Wpisu do tego rejestru dokonuje na wniosek podmiotu przywożącego Prezes URE w drodze decyzji (art. 32c p.e.).

W prowadzonym w postaci elektronicznej przez Prezesa URE jawnym rejestrze podmiotów przywozących umieszcza się takie informacje jak:

- oznaczenie podmiotu przywożącego;
- rodzaje paliw ciekłych będące przedmiotem przywozu;
- rodzaje i lokalizację infrastruktury paliw ciekłych wykorzystywanej przez podmiot przywozący;
- przeznaczenie przywożonego paliwa ciekłego;
- planowana data rozpoczęcia działalności polegającej na przywozie paliw ciekłych (art. 32a p.e.).

Zmiana wpisu lub wykreślenie z rejestru podmiotów przywozących następują na wniosek podmiotu przywożącego lub z urzędu (art. 32d p.e.). Przy czym Prezes URE z urzędu, w drodze decyzji, wykreśla z rejestru podmiot przywożący,

który w okresie kolejnych 6 miesięcy nie dokonał przywozu paliw ciekłych lub zaistniały okoliczności, o których mowa w art. 32b p.e.

Na podstawie prowadzonego rejestru podmiotów przywożących, Prezes URE przekazuje w formie elektronicznej, co najmniej raz na kwartał, ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, ministrowi właściwemu do spraw energii, Komendantowi Głównemu Policji, Prezesowi Agencji Rezerw Materiałowych, Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesowi Urzędu Dozoru Technicznego, Dyrektorowi Generalnemu Transportowego Dozoru Technicznego, Prezesowi Głównego Urzędu Miar, Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, Głównemu Inspektorowi Ochrony Środowiska oraz Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu, aktualny wykaz podmiotów przywożących zawierający oznaczenie podmiotów przywożących oraz informacje o rodzajach, przeznaczeniu przywożonego paliwa ciekłego, a także rodzaju i lokalizacji infrastruktury paliw ciekłych wykorzystywanej przez ten podmiot (art. 32d ust 4 p.e.).

W świetle powołanych wyżej przepisów prawa, ustalony w sprawie stan faktyczny, pozwala zdaniem Sądu jednoznacznie stwierdzić, że po stronie (...) Sp. z o. o. z siedzibą w G. istniał obowiązek sprawozdawczy, o jakim mowa w art. 43d ust. 1 p.e.

Powyższy obowiązek ciąży na przedsiębiorcach, którzy zostali wpisani do rejestru podmiotów przywożących (dalej: „RPP”) i jest niezależny od ilości paliw przywiezionych przez przedsiębiorcę. Konkluzja taka jest oczywista, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że dokonanie wpisu przedsiębiorcy w rejestrze podmiotów przywożących jest logiczną konsekwencją faktu, że podmiot ten został do rejestru wpisany na skutek własnego działania, z uwagi na deklarację, że zamierza dokonywać przywozu paliwa (złożył wniosek o wpis w rejestrze, w którym określił: rodzaj paliw ciekłych będących przedmiotem przywozu, rodzaj i lokalizację wykorzystywanej infrastruktury, przeznaczenie przywożonego paliwa, a także planowaną datę rozpoczęcia działalności polegającej na przywozie paliw ciekłych; zakres wniosku o wpis do rejestru zgodnie z treścią art. 32c ust 2 w zw. z art. 32a ust 4 p.e.). W rejestrze może więc znaleźć się tylko taki przedsiębiorca, który deklaruje dokonywanie przywozu paliwa. Przy czym oczywiste jest, że przedsiębiorca nie może dokonywać przywozu bez uzyskania wpisu w rejestrze.

Zatem niezależnie od tego, jakimi pobudkami kierował się przedsiębiorca składając wniosek o wpis do rejestru, czy były to wątpliwości dotyczące interpretacji przepisów ustawy prawo energetyczne, w szczególności dotyczące rozumienia pojęcia przywozu paliw i podmiotu przywożącego, czy też było to spowodowane faktyczną wolą dokonywania w niedalekiej przyszłości przywozu nawet niewielkiej ilości paliwa, o jakim mowa w art. 3 pkt 12d p.e., czy było to błędne przekonanie, że paliwo, które przywozi wymaga wpisu do rejestru – dokonanie wpisu w rejestrze jest jednoznaczne z uzyskaniem statusu podmiotu przywożącego, który uprawnia przedsiębiorcę do dokonywania przewozu paliw.

Konsekwencją zaś wpisania do rejestru podmiotów przywożących, jest obowiązek sprawozdawczy wynikający z art. 43d ust 1 p.e. Obowiązek ten istnieje nawet wówczas jeśli przedsiębiorca w danym okresie sprawozdawczym (w danym miesiącu) nie dokonał przywozu żadnego paliwa. Fakt niedokonania przywozu w danym okresie sprawozdawczym ma bowiem również istotną wartość informacyjną dla regulatora rynku energetycznego i może podlegać takiej samej weryfikacji jak przywóz paliwa w wielkości większej niż 0.

O tym, że podmiotem przywożącym może być także taki przedsiębiorca, który w danym okresie nie dokonuje przywozu paliw, świadczy także treść przepisów o wykreśleniu z rejestru, z których wynika, że dopiero upływ okresu 6 kolejnych miesięcy, w których nie jest dokonywany przywóz paliwa, uzasadnia wykreślenie przedsiębiorcy z rejestru.

Należy także nadmienić, że w prawie powszechnie stosowane są rozwiązania prawne, które wymagają od uczestników obrotu gospodarczego, ale nie tylko, podjęcia określonej aktywności, nawet w sytuacji faktycznego zaprzestania działalności/aktywności. Tytułem przykładu warto wskazać na obowiązek spółki z ograniczoną odpowiedzialnością złożenia sprawozdania finansowego do KRS nawet w sytuacji, gdy spółka faktycznie nie prowadziła w danym roku działalności, nie osiągała przychodów ani nie podejmowała żadnych innych czynności (a przy tym nie została

zawieszona). Podobnie rzecz się ma np. z obowiązkiem dokonywania badania technicznego pojazdów, które faktycznie nie uczestniczą w ruchu drogowym (nie wyjeżdżają na ulice, ale są zarejestrowane).

Reasumując, obowiązek sprawozdawczy przedsiębiorcy, który został wpisany do rejestru podmiotów przywożących, wynikający z art. 43d ust. 1 p.e., dotyczy także tego podmiotu, który w danym okresie sprawozdawczym nie dokonał żadnych faktycznych czynności dotyczących obrotu paliwami ciekłymi, o jakich mowa w tym przepisie. Obowiązkowi przedstawiania miesięcznych sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu podlega nie tylko ten przedsiębiorca, który w danym miesiącu dokonał przywozu, ale także ten który został wpisany do rejestru podmiotów przywożących, ale faktycznie czynności takich w danym miesiącu nie dokonał. Należy bowiem przyjąć, że dopóki nie dokonał on wykreślenia z rejestru, to należy domniemywać, że nie zrezygnował trwale z przywozu paliw (argument a contrario z art. 32d ust 2 p.e.)

W tym stanie rzeczy, niezłożenie przez powoda sprawozdania, o jakim mowa w art. 43d ust. 1 p.e., stanowiło podstawę do zastosowania przez organ regulacyjny normy art. 56 ust 1 pkt 12b p.e. i nałożenia na powoda kary, o jakiej mowa w tym przepisie.

Podkreślenia przy tym wymaga, iż odpowiedzialność, o której mowa w art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e., ma charakter odpowiedzialności obiektywnej, co oznacza, że jest niezależna od subiektywnego elementu, jakim jest wina przedsiębiorcy. Dla możliwości zastosowania sankcji pieniężnej, o której mowa w przepisach prawa energetycznego, 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.

Oczywiście tego typu odpowiedzialność nie jest odpowiedzialnością absolutną, gdyż wykazanie obiektywnej niemożliwości sprostania obowiązkowi wyłącza taką odpowiedzialność. Niemniej w sprawie niniejszej nie zachodziła sytuacja, w której obiektywne, niezależne od powoda okoliczności stały na przeszkodzie realizacji obowiązku wynikającego z art. 43 d ust 1 p.e. Powód miał możliwość złożenia sprawozdań, a zaniechał tego jedynie z tej przyczyny, że odmiennie interpretował treść regulacji prawnej, stojąc na stanowisku, że nie przywożenie w danym miesiącu paliwa zwalnia go z obowiązku sprawozdawczego. Wniosek ten nie był natomiast prawidłowy, ani te nie wynikał z treści przepisu prawa.

Powyższe determinuje przypisanie powodowi odpowiedzialności administracyjnej za niezłożenie sprawozdania przez okres od lutego 2020 r. do października 2020 r. Zatem okoliczności, na które powoływał się powód – tj. ogólnosiwiatowa sytuacja związana z pandemią koronawirusa, braki kadrowe, kwarantanna lub choroby pracowników, fakt, iż powód nie działa w branży stricte paliwowej, sprawozdania, poza miesiącem sierpień 2020 r. były „zerowe”, 15 września 2021 r. złożył zaległe sprawozdania (dzień po otrzymaniu od Prezesa URE wezwania) – nie mogą być podstawą do uznania, że powodowi tej odpowiedzialności nie można przypisać.

W tych okolicznościach, w sytuacji gdy wysokość kary została ustalona przez ustawodawcę w art. 56 ust 2h pkt 4 p.e. w wysokości nominalnej 10 000 zł., uzasadnione było nałożenie na powoda kary właśnie w tej wysokości za każde uchybienie, czyli za brak każdego z miesięcznych sprawozdań, co łącznie spowodowało nałożenie kary w wysokości 90 000 zł.

Wskazać również należy, iż 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 ustawie, co wyklucza możliwość jej miarkowania. Jednocześnie jej wysokość jednoznacznie wskazuje, że kwestia

przejrzystości na rynku paliw jest niezwykle istotna dla ustawodawcy, w szczególności, że to właśnie nieuchronność poniesienia kary, bez możliwości jej miarkowania ma stanowić gwarancję realizacji tego celu i wyeliminowanie szarej strefy na rynku paliw.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że celem kary administracyjnej jest nie tylko przymuszenie do właściwego zachowania, zgodnego z wymogami prawa, ale także prewencja ogólna i szczególna, a więc zapobieżenie w przyszłości podobnym naruszeniom prawa, zarówno przez ukaranego przedsiębiorcę, jak i inne podmioty, na których ciąży tożsame obowiązki.

Także zarzut powoda dotyczący nieodstąpienia przez Prezesa URE od nałożenia kary, był niezasadny.

W myśl przepisu art. 56 ust 6a p.e. Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Dokonując oceny stanu faktycznego sprawy, w świetle treści art. 56 ust 6a p.e., Sąd doszedł do przekonania, że nie zostały spełnione przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary.

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 zasadne jest odwołanie się do sposobu weryfikacji tego 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.

Jak ocenił Sąd Najwyższy w powołanym wyżej orzeczeniu „o stopniu społecznej szkodliwości mają decydować wyłącznie okoliczności związane z czynem (por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2011 r., IV KK 382/10), przy czym podstawowe znaczenie dla określenia stopnia szkodliwości czynu mają rodzaj i charakter naruszonego dobra chronionego prawem, rozmiar wyrządzonej i grożącej szkody oraz zamiar i motywacja sprawcy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2011 r., IV KK 382/10). [...] Nie uwzględnia się więc okoliczności, które pojawiły się po popełnieniu czynu, ponieważ nie mieszczą się one w regulacji art. 115 § 2 KK.”

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.

W tej kwestii, Sąd podziela pogląd pozwanego Prezesa URE, iż obowiązek sprawozdawczy z art. 43d ust. 1 p.e. nie służy jedynie przygotowaniu raportu kwartalnego przez Prezesa URE, o którym mowa w art. 43d ust. 4 p.e. Obowiązek ten

służy możliwości wykonywania przez organ nadzoru i kontroli nad rynkiem 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.

Uwzględniając powyższe, nie można stwierdzić, że ze względu na rodzaj i charakter naruszonego dobra chronionego prawem, stopień szkodliwości czynu powoda był znikomy. Wszak niewykonanie przez powoda w terminie obowiązku sprawozdawczego pozbawiło regulatora rynku energetycznego, istotnych z punktu widzenia jego funkcji nadzorczych i kontrolnych, możliwości działania w tym zakresie.

Co się zaś tyczy zamiaru i motywacji sprawcy, który należy oceniać w kontekście szkodliwości czynu, to należy zwrócić uwagę na okoliczność, że zaniechanie powoda związane było z wykonywaną przez niego działalnością gospodarczą. Powód będąc profesjonalistą w obrocie gospodarczym podjął samodzielną decyzję o wpisie do rejestru podmiotów przywożących. Zatem konsekwencje niezłożenia sprawozdania, które są związane także z ryzykiem prowadzenia każdej działalności gospodarczej, obciążają tylko powoda. Jeśli więc powód zdecydował się na wpis do rejestru, to musiał się liczyć z wszelkimi konsekwencjami takiego wpisu, w tym z koniecznością składania sprawozdań, o jakich mowa w art. 43d ust 1 p.e., które są skorelowane z wpisem do rejestru. Zatem, o ile można przyjąć, że zaniechanie powoda nie było działaniem celowym, to jednak należy mu przypisać zawinione działanie, co najmniej w postaci niedbalstwa, za które przedsiębiorca musi ponosić odpowiedzialność. Przy czym powód prowadzi działalność na znaczną skalę, o czym świadczą bardzo duże obroty (ponad (...) zł), ale też osiąga znaczne zyski (ponad (...) zł). Zatem powód dysponuje zapewne taką obsługą organizacyjną i prawną, dzięki której jest w stanie ocenić poprawnie treść regulacji prawnych związanych z wykonywaną działalnością, a więc też prawidłowo zinterpretować obowiązki związane zarówno z przywozem paliw/smarów jak i raportowaniem o wielkościach przywożonych paliw.

Na marginesie dodać należy, 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 podziela także 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 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).

Mając na uwadze powyższe, Sąd podzielił pogląd organu, że w sprawie nie zachodziły podstawy do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, zaś argumentacja organu dotycząca szkodliwości czynu została w sposób dogłębny i

wnikliwy przedstawiona przez organ w uzasadnieniu decyzji (rozstrzygnięcie w tym przedmiocie nie nosiło znamion dowolności).

Natomiast przedstawiane przez powoda orzeczenia Sądu w innych sprawach nie mogły stanowić podstawy do zmiany oceny zachowania powoda w sprawie niniejszej, gdyż stany faktyczne powołanych spraw były odmienne, w szczególności także sytuacja przedsiębiorców, którzy dopuścili się naruszenia była zgoła inna (np. ogólna skala działalności przedsiębiorcy była znikoma), ale też sankcją nie były kary pieniężne, ale cofnięcie koncesji, jak w sprawie XVII AmE 203/21.

Na marginesie należy zaznaczyć, że tzw. ustawa covidowa, która wprowadziła możliwość przywrócenia przez organ terminu do złożenia sprawozdań w oparciu o jej przepis art. 15 zzzzzn² ust 2, także nie mogła stanowić przesłanki do odstąpienia od nałożonej kary. Skutkiem zastosowania przedmiotowej regulacji może być wyłącznie uznanie, że przedsiębiorca nie uchybił terminowi, a więc i brak jest podstaw do nałożenia kary pieniężnej. Tymczasem powód w sprawie niniejszej nie zaskarżył pkt 1 decyzji, który przesądzał o uchybieniu terminowi, a w konsekwencji nie było możliwe zastosowanie powołanego przepisu w odniesieniu tylko do kary (skoro sam powód uznał, że terminowi uchybił i nie wniósł o jego przywrócenie). Natomiast co do wpływu samej epidemii na możliwość sprostania obowiązkowi, to w ocenie Sądu to nie epidemia stała na przeszkodzie zrealizowania obowiązku przez powoda, ale brak świadomości konieczności składania sprawozdań. Powód w okresie epidemii prowadził działalność gospodarczą, nie zaprzestał jej, więc mógł również zrealizować obowiązek sprawozdawczy, tym bardziej, że w okresie epidemii istniała możliwość składania sprawozdań mailem.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że zaskarżona decyzja odpowiada przepisom prawa, zaś odwołanie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie. Z tego względu, na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c. Sąd orzekł jak w sentencji.

O kosztach procesu rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, przyjmując, że powód, jako strona przegrywająca sprawę, zobowiązany jest do zwrotu pozwanemu kosztów procesu, które obejmowały jedynie wynagrodzenie pełnomocnika procesowego pozwanego w wysokości 720 zł ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka