



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 stycznia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)

SSN Paweł Księżak

w sprawie z powództwa T. sp. z o.o. w T. (poprzednio B. sp. z o.o. w M.)

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 22 stycznia 2025 r.

skargi kasacyjnej powódki od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 listopada 2022 r., sygn. VII AGa 753/22

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od powoda T. sp. z o.o. w T. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE”) decyzją z 4 sierpnia 2021 r., nr [...], na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust. 2, ust. 2h pkt 4, ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. 2021, poz. 716, z późn. zm., dalej: „p.e”) oraz w zw. z art. 104 k.p.a. i art. 30 ust. 1 p.e., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy – B. Sp. z o. o. z siedzibą w M. (obecnie: T. sp. z o.o. w T., dalej: „Przedsiębiorca”) za niezachowanie terminu na złożenie sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu za miesiące: kwiecień 2019 r., listopad 2019 r., styczeń 2020 r. oraz od marca 2020 r. do października 2020 r. Prezesa URE, orzekł w pkt. 1) że Przedsiębiorca nie zachował terminu na złożenie sprawozdania do Prezesa URE o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu (dalej: „sprawozdanie”) za miesiące: kwiecień 2019 r., listopad 2019 r., styczeń 2020 r. oraz od marca 2020 r. do października 2020 r.; w pkt. 2) za działanie opisane w pkt. 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w łącznej wysokości 110 000,00 (sto dziesięć tysięcy złotych).

Od wyżej wymienionej decyzji Przedsiębiorca wniósł odwołanie i zaskarżył ją w całości.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Sąd Okręgowy w Warszawie”) wyrokiem z 29 kwietnia 2022 r., XVII AmE 256/21 oddalił odwołanie oraz orzekł o zwrocie kosztów zastępstwa procesowego.

Powyższe rozstrzygnięcie zostało zaskarżone przez Przedsiębiorcę w całości, który wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelktualnej (dalej: „Sąd Apelacyjny w Warszawie”), wyrokiem z 24 listopada 2022 r., VII AGa 753/22 oddalił apelację oraz zasądził od pozwanego koszty postępowania apelacyjnego.

Uzasadniając motywy podjętego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził, że podziela ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I instancji i

przyjmuje je za własne. Nie może także budzić wątpliwości, że Sąd I instancji dokonał właściwej oceny stopnia szkodliwości czynu Przedsiębiorcy. Niezłożenie sprawozdań – o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych czy też wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu – za każdy miesiąc podlegało karze. Przedsiębiorca został ukarany za niewykonanie obowiązków sprawozdawczych wyłącznie za miesiące, w których przywoził paliw ciekłe i nie złożył w terminie przewidzianych prawem sprawozdań. Kara jest karą sztywną, co oznacza, iż nie podlega ona miarkowaniu. Prezes URE, mając na względzie cele prawa energetycznego, realia rynkowe i sytuację konsumentów, może podjąć decyzję nawet przy znikomej szkodliwości społecznej czynu. Jako że są to kryteria słusznościowe, których stosowanie jest wpisane w istotę uznania administracyjnego, sąd nie powinien co do zasady zastępować Prezesa URE w ocenie, czy w danych okolicznościach wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy raczej odstąpienia od jej nałożenia.

Przedsiębiorca pismem z 27 lutego 2023 r. wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:

1) przepisów prawa materialnego, tj.:

a) art. 56 ust. 6a p.e w zw. z art. 8 § 1 k.p.a. oraz w zw. z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez niewłaściwe zastosowanie tych przepisów polegające na braku odstąpienia od wymierzenia kary wymierzonej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust 2, ust. 2h pkt 4 p.e., której wysokość jest nadzwyczajnie nieproporcjonalna do popełnionego przez powoda czynu, co jest sprzeczne z zasadą pogłębiania zaufania wyrażonej w art. 8 § 1 k.p.a. oraz wynikającej z niej zasady proporcjonalności i w konsekwencji wykracza poza granice uznania administracyjnego, a także sprzeczne jest z podstawowymi zasadami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 20, art. 22, art. 64 ust. 1 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

b) art. 56 ust. 6a p.e. poprzez błędną wykładnię tego przepisu polegającą na uznaniu, że zachowania powoda będącego podstawą do wymierzenia kary nie można ocenić jako szkodliwego w stopniu znikomym, a w konsekwencji uznanie,

że w sprawie nie zachodzą przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a ustawy p.e.;

2) przepisów prawa procesowego, tj.: art. 233 k.p.c. poprzez brak wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego, co doprowadziło do wadliwych istotnych ustaleń Sądu II instancji, iż niezachowanie przez powoda terminu na przekazanie do Prezesa URE sprawozdania, o którym mowa w art. 43d ust. 1 p.e. za miesiące kwiecień 2019 r., listopad 2019 r., styczeń 2020 r., marzec 2020 r. październik 2020 r. stanowiło czyn o stopniu szkodliwości większej niż znikoma, co w konsekwencji wiązało się z utrzymaniem w mocy orzeczenia Sądu I instancji oraz decyzji Prezesa URE.

Mając na uwadze powyższe Przedsiębiorca wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, ewentualnie o jego uchylenie i orzeczenie, co do istoty sprawy oraz zasądzenie kosztów dotychczasowego postępowania oraz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną z 24 marca 2023 r. Prezes URE wniósł o jej oddalenie w całości – jako pozbawionej podstaw oraz o zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, przysługującym od prawomocnych orzeczeń sądu drugiej instancji. Taki jej charakter determinuje zakres kognicji Sądu Najwyższego, który dokonuje wyłącznie kontroli zgodności z prawem zaskarżonego orzeczenia w granicach zaskarżenia i w granicach wskazanych przez stronę podstaw (art. 398¹³ § 1 k.p.c.).

Formułując zarzuty wypełniające podstawę naruszenia prawa materialnego, skarżący powinien nie tylko wymienić konkretny przepis, który w jego ocenie został naruszony, lecz również skonkretyzować, czy naruszenie to było wynikiem jego błędnej wykładni, czy wadliwego zastosowania (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.). Naruszenie prawa materialnego przez jego błędną wykładnię polega na mylnym zrozumieniu, a więc na wadliwej interpretacji treści normy prawnej wynikającej z przepisu objętego

zarzutem naruszenia. Koniecznym elementem zarzutu błędnej wykładni prawa materialnego jest więc wyraźne wskazanie, na czym polega wadliwa interpretacja dokonana przez ten sąd, a także wyjaśnienie, jak zdaniem skarżącego przepisy te powinny być rozumiane. Zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu (błąd w subsumcji) polega na nieprawidłowej ocenie związku między ustalonymi faktami a normą prawną oraz na mylnym przyporządkowaniu ustalonego stanu faktycznego abstrakcyjnemu stanowi faktycznemu zawartego w normie prawnej.

Zgodnie z art. 398¹³ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna podlega rozpoznaniu w granicach zaskarżenia oraz w granicach jej podstaw. Sąd Najwyższy jest zatem związany granicami skargi kasacyjnej, które wyznacza skarżący. To oznacza natomiast brak możliwości uwzględnienia naruszenia żadnych innych przepisów niż te, które zostały przez niego wskazane. Sąd Najwyższy nie jest więc uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów lub też stawiania hipotez co do tego jaki przepis w ocenie skarżącego został naruszony. Sąd Najwyższy nie może także zastąpić skarżącego w wyborze podstawy skargi kasacyjnej jak również w przytoczeniu przepisów, które mogłyby być naruszone przy wydawaniu zaskarżonego orzeczenia. Sąd Najwyższy może zatem rozpoznawać skargę kasacyjną tylko w ramach tej podstawy, na której ją oparto, odnosząc się jedynie do przepisów, których naruszenie zarzucono (por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 października 2007 r., II PK 29/07).

Przedsiębiorca w ramach podstawy naruszenia przepisów prawa materialnego zarzucił przede wszystkim niewłaściwe zastosowanie art. 56 ust. 6a p.e polegające na braku odstąpienia od wymierzenia kary przez Prezesa URE wymierzonej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b w zw. z art. 56 ust 2, ust. 2h pkt 4 p.e., której wysokość uznał za nieproporcjonalną do popełnionego przez niego czynu oraz nie uznaniu, że jego zachowania nie można ocenić jako szkodliwego w stopniu znikomym. Natomiast zarzut naruszenia prawa procesowego (art. 233 k.p.c.), jest ściśle powiązany z podniesionymi zarzutami naruszenia prawa materialnego, zaś jego podstawą jest kwestia niezastosowania przez Prezesa URE możliwości odstąpienia od wymierzenia kary, poprzez brak wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego, co doprowadziło do wadliwych istotnych ustaleń Sądu II instancji. Wszystkie zatem podniesione

w skardze zarzuty sprowadzają się do kwestii niezastosowania przez Prezesa URE art. 56 ust. 6a p.e, przyznającemu mu możliwość rezygnacji z wymierzenia kary za naruszone przez Przedsiębiorcę obowiązki.

Prezes URE orzekł dopuszczenie się przez Przedsiębiorcę deliktu administracyjnego polegającego na naruszeniu art. 43d ust. 1 p.e., w ten sposób, iż nie przedłożył on Prezesowi URE w terminie sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliwach ciekłych, a także ich przeznaczeniu, za miesiące: kwiecień 2019 r., listopad 2019 r., styczeń 2020 r. oraz od marca 2020 r. do października 2020 r. Zgodnie ze wskazanym przepisem, przedsiębiorstwo posiadające koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą, a także podmiot przywożący stosownie do swej 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. Naruszenie przez Przedsiębiorcę powyższego obowiązku skutkuje nałożeniem na niego kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. Natomiast zgodnie z 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.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że art. 56 ust. 6a p.e. uprawnia Prezesa URE do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Działając na jego podstawie Prezes URE może nie nałożyć kary pieniężnej w ogóle (odstąpić od jej wymierzenia). Przepis art. 56 ust. 6a p.e. nie stanowi natomiast podstawy do miarkowania wysokości kary pieniężnej przez obniżenie jej wysokości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 października 2014 r., III SK 47/13). Na gruncie prawa energetycznego instytucja odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej należy do kategorii spraw objętych uznaniem administracyjnym. Uznaniowy charakter kompetencji z art. 56 ust. 6a p.e. jest utrwalony zarówno w orzecznictwie (wyroki Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z: 16 maja 2016 r., XVII AmE 75/15; 19 grudnia 2018 r., XVII AmE 278/18; 11 lutego 2019 r., XVII AmE 62/17; 13 lutego 2019

r., XVII AmE 324/18; 4 marca 2019 r., XVII AmE 69/17; 8 kwietnia 2019 r., XVII AmE 102/17), jak i w literaturze (M. Sachajko, *uwagi nr 129 i 145 do art. 56*, w: Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12-72*, Warszawa 2016, LEX).

Przepis art. 56 ust. 6a p.e., jest zatem podstawą uznania administracyjnego przysługującego Prezesowi URE w zakresie decyzji o odstąpieniu od kary pieniężnej. Sąd Najwyższy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18; postanowienie Sądu Najwyższego z 26 września 2022 r., I NSK 76/22; postanowienie Sądu Najwyższego z 13 września 2023 r., II NSK 73/23) podzielił stanowisko, według którego to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w p.e. – w pewnych przypadkach sąd może co prawda zastosować art. 56 ust. 6a p.e., jednakże najpierw powód powinien wykazać, że pozwany przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz, że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek (zob. wyroki Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z: 5 listopada 2018 r., XVII AmE 1/17 i XVII AmE 5/17 oraz z 11 lutego 2019 r., XVII AmE 62/17).

Ponadto art. 56 ust. 6a p.e. należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasady równowagi i podziału władzy. Prezes URE dysponuje zatem pewnym luzem decyzyjnym przy interpretacji przesłanki znikomej 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. Niezależnie od tego, należy podkreślić, że nawet w razie ziszczenia się przesłanki znikomej szkodliwości społecznej czynu przewidzianej w art. 56 ust. 6a p.e., Prezes URE nie ma obowiązku odstąpienia od nałożenia kary. Wynika to z przyznanego w tym przepisie regulatorowi uznania administracyjnego, które zakłada możliwość wyboru różnych rozstrzygnięć w tym samym stanie faktycznym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18). Prezes URE, mając na względzie cele prawa energetycznego, realia rynkowe i sytuację konsumentów, może podjąć decyzję o nieskorzystaniu z kompetencji określonej w art. 56 ust. 6a p.e., nawet przy znikomej szkodliwości społecznej czynu. Jako że są to kryteria słusznościowe,

których stosowanie jest wpisane w istotę uznania administracyjnego, sąd nie powinien co do zasady zastępować Prezesa URE w ocenie czy w danych okolicznościach wspomniane kryteria wymagają nałożenia kary, czy też odstąpienia od jej nałożenia.

Należy również podkreślić, że merytoryczna kontrola decyzji organów regulacyjnych w postępowaniach hybrydowych jest wyjątkiem od obowiązującej w polskim systemie prawnym reguły, zgodnie z którą kontrola sądowa nad działalnością organów administracji ma charakter przede wszystkim kasatoryjny. Takie ograniczenie zakresu kontroli sądowej wynika z zasady podziału władz – gdyby orzekanie co do istoty w sprawach administracyjnych było regułą, należałoby postawić pytanie o celowość utrzymywania w systemie odrębnych organów administracji, skoro o wszystkim i tak ostatecznie rozstrzygałby sąd. Dlatego też Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Apelacyjny przy korzystaniu z kompetencji do reformatoryjnego orzekania powinny kierować się zasadą powściągliwości (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18). Innymi słowy, Prezes URE ma jedynie „możliwość” zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, nie zaś obowiązek. Wpływa to na fakultatywny, a nie obligatoryjny charakter tej instytucji. W przypadku zatem nawet łącznego wystąpienia obu przesłanek koniecznych, organ ten może, ale nie musi skorzystać z tej kompetencji.

Sądy *meriti* prawidłowo ustaliły, że wymierzenie kary pieniężnej nastąpiło wyłącznie z winy Przedsiębiorcy, ponieważ zaniechał on złożenia w określonym przez przepisy prawa terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 43d p.e. Sąd Apelacyjny przyjął, że z uwagi na zawodowy charakter prowadzonej przez Przedsiębiorcę działalności obowiązuje podwyższony standard staranności w zakresie znajomości obowiązujących przepisów prawa, w tym wynikających z nich obowiązków i konsekwencji ich niewykonania. Stwierdzając zatem niewypełnienie obowiązku, Prezes URE był zobligowany do nałożenia kary pieniężnej w wysokości ustawowej za każde naruszenie. Brak realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 43d ust. 1 p.e. był wystarczającą przesłanką do nałożenia na Przedsiębiorcę przez Prezesa URE kary pieniężnej za każde naruszenie. Zastosowanie tego przepisu w okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie może oznaczać, że doszło do

naruszenia zasady proporcjonalności. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18 nawet w przypadku wykazania znikomej szkodliwości społecznej czynu, przewidzianej w art. 56 ust. 6a p.e., na organie nie ciąży bezwzględny obowiązek odstąpienia od nałożenia kary, a wynika to z istoty uznania administracyjnego. Co istotne, w ustalonym stanie faktycznym znajduje zastosowanie uregulowanie ustawowe w sposób jednoznaczny i bezwzględny określające karę administracyjną. Przedsiębiorca nie wykazał, że taka regulacja jest niezgodna z Konstytucją RP lub że to uregulowanie jest niekompletne lub z innych przyczyn niedopuszczalne. Jak się zdaje, powód wywodzi oczywistą zasadność zarzutów skargi kasacyjnej właściwie z własnego subiektywnego poczucia pokrzywdzenia, które ze względu na okoliczności faktyczne niewywiązania się z obowiązku, o którym mowa w art. 43d p.e., zdaniem powoda są oczywiste. Naruszenie art. 56 ust. 6a p.e. należy uznać za bezpodstawne. Konstrukcja wskazanego przepisu w jednoznaczny sposób potwierdza, że na jego podstawie Prezes URE posiada w powyższym zakresie uprawnienie o dyskrejonalnym charakterze. Te zaś może zostać zrealizowane wyłącznie w sytuacji łącznego wystąpienia w sprawie dwóch okoliczności. Po pierwsze, znikomej szkodliwości czynu. Po drugie, zaprzestania naruszenia prawa przez podmiot lub realizacji przez niego danego obowiązku.

Należy podkreślić, że kontekście stopnia szkodliwości czynu, brak sprawozdań prowadzi do znaczącego utrudnienia oczekiwanego przez ustawodawcę skutku (który miał zaistnieć poprzez comiesięczne składanie przedmiotowych sprawozdań) w postaci zapewnienia wiarygodnej, aktualnej i pełnej informacji na temat ilości produkowanych w RP i przywożonych na teren RP paliw ciekłych. W ocenie Sądu Najwyższego nie bez znaczenia jest także okoliczność, że powstanie odpowiedzialności za naruszenie obowiązku określonego w art. 43d ust. 1 p.e. następuje już za niezłożenie sprawozdania za jeden miesiąc, a nie miesiące. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że gdy chodzi o tzw. profesjonalistów, czyli, jak w przypadku powoda – przedsiębiorcy prowadzącego na własny rachunek działalność gospodarczą, spoczywa na nim obowiązek znajomości przepisów prawnych i dołożenia należytej staranności w zakresie jej prowadzenia. Powód zatem jako podmiot profesjonalny, wpisany do rejestru podmiotów przywożących powinien

był podjąć odpowiednie kroki w celu zapewnienia monitorowania obowiązków wynikających z bieżących regulacji prawnych dotyczących jego działalności w przedmiotowym zakresie. W tym kontekście o zasadności zarzutów niniejszej skargi, w tym o uznaniu, że czyn Przedsiębiorcy charakteryzuje się znikomym stopniem szkodliwości nie świadczy niewielka ilość sprowadzanych przez nią smarów. Istnienie obowiązku sprawozdawczego występuje bowiem niezależnie od ilości łącznie importowanych smarów na terenie RP. Również brak negatywnych skutków złożenia sprawozdania po terminie oraz okoliczności związane z czynem w postaci zamiaru i motywacji sprawcy, ze względu na wysoko wymagany profesjonalizm działania, nie mogą świadczyć o znikomym stopniu szkodliwości społecznej czynu, a tym samym o zasadności postawionych zarzutów skargi kasacyjnej.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy podkreśla, że z uwagi na sygnalizowane wyżej sformułowanie art. 56 ust. 6a p.e. ewentualny zarzut naruszenia tego przepisu mógłby dotyczyć przede wszystkim sytuacji jego błędnego zastosowania. A zatem sytuacji, gdy pomimo braku wystąpienia okoliczności warunkujących jego zastosowanie został on powołany. Przepis ten – co podniesiono wcześniej – jest adresowany do Prezesa URE. Z tych też względów sądy powszechne rozpoznające odwołania od rozstrzygnięć wydanych przez ten organ winny weryfikować ewentualne zarzuty w jego zastosowaniu pod kątem legalności działań podjętych na jego podstawie przez organ, a zatem analogicznie jak dokonują tego sądy administracyjnego w ramach sądowo-administracyjnej kontroli działalności organów administracji publicznej. W realiach niniejszej sprawy zarówno sąd I jak i II instancji zweryfikował okoliczności jego zastosowania i słusznie nie dopatrywał się jego niewłaściwego zastosowania, nawet po wykonaniu przez Przedsiębiorcę wymaganego obowiązku.

Zastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, wymaga ustalenia czy spełnione zostały łącznie przesłanki zastosowania art. 56 ust. 6a p.e., do których należy zrealizowanie niedopełnionego obowiązku lub zaprzestanie naruszenia prawa oraz znikomy stopień szkodliwości czynu. Złożenie sprawozdania po terminie nigdy nie będzie zatem automatycznie przesądzać o znikomej szkodliwości czynu w kontekście zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary administracyjnej, gdyż z art. 56 ust. 6a p.e. wynika, że ustawodawca uznał

przesłankę znikomej szkodliwości czynu za odrębną od przesłanki zrealizowania obowiązku (zob. wyrok Sądu najwyższego z 6 lutego 2018 r., III SK 7/17; wyrok Sądu Najwyższego z 26 marca 2019 r., I NSK 20/18). W związku z powyższym, mimo faktu zrealizowania ostatecznie obowiązku przez Przedsiębiorcę, kluczowe będzie rozstrzygnięcie odnośnie do stopnia naruszenia, również z uwzględnieniem czasu, po którym spełnił wymagany prawem obowiązek. Oceny tej nie zmienia także odwołanie się przez powoda do instytucji czynnego żalu. Instytucja ta zwalnia podmiot z odpowiedzialności karnej dopiero po spełnieniu kilku jasno określonych warunków. W przypadku natomiast regulacji p.e., dopiero wykonanie obowiązku staje się podstawą do dalszej oceny w kwestii stopnia szkodliwości czynu. Instytucja czynnego żalu nie wymaga poddania czynu takiej ocenie. Nie można się zgodzić również z twierdzeniem Przedsiębiorcy, że taka sama kara spotka podmioty, które dobrowolnie naprawiły sytuację i wykonały obowiązek i te, które tego nie zrobiły, ponieważ w przypadku braku realizacji obowiązku, ocena stopnia szkodliwości czynu stanie się bezprzedmiotowa, wobec braku spełnienia przesłanki z art. 56 ust. 6a p.e. Ponadto dalsze zwlekanie z realizacją obowiązku sprawozdawczego wiąże się z narastaniem kary z każdym miesiącem o 10 000 zł, co pogarsza sytuację podmiotów niewywiązujących się z ustawowych obowiązków.

W doktrynie prawa wskazuje się, że przymus państwowy stosowany przez organy administracji publicznej może przejawiać się w postaci: przymusu egzekucyjnego, kary (administracyjnej lub kryminalnej), ewentualnie tzw. sankcji nieważności. Podstawową funkcją przymusu egzekucyjnego jest spowodowanie, aby podmiot administrowany zrealizował polecenie organu administracji. Możliwość stosowania przymusu ustaje w chwili podporządkowania się podmiotu administrowanego poleceniu organu. Natomiast funkcją kary jest wyrządzenie osobie ukaranej określonych dolegliwości z powodu niezastosowania się do nakazu lub zakazu. Późniejsze podporządkowanie się poleceniu nie chroni przed nałożeniem lub wykonaniem nałożonej kary. Kara jest w pewnym sensie odpłatą za naruszenie normy prawa i w stosunku do osoby ukaranej pełni przede wszystkim funkcję represyjną (zob. P. Przybysz, *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 115-116). Kara pieniężna nakładana przez Prezesa URE na przedsiębiorcę jest zatem rodzajem kary administracyjnej, która powinna zostać

wymierzona również w wypadku późniejszego zrealizowania obowiązku/zaprzestania naruszenia prawa. Ponadto, wprowadzie kary pieniężne – obok funkcji represyjnej – pełnią także funkcje prewencyjną i dyscyplinującą, to jednak ich funkcja represyjna ma znaczenie wiodące.

W orzecznictwie wskazuje się, iż 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 (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2011 r., IV KK 382/10). Z kolei okoliczności popełnienia czynu, o których mowa w art. 115 § 2 k.k., to czas i miejsce popełnienia czynu oraz kontekst sytuacyjny zachowania się sprawcy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 1 kwietnia 2009 r., V KK 378/08). Szkodliwość czynu w rozpoznawanej sprawie związana jest zatem z charakterem prowadzonej przez Przedsiębiorcę działalności, która ze względu na doniosłe społecznie znaczenie musi być prowadzona w sposób kontrolowany przez państwo w pełnym zakresie. Ogromny rozrost tzw. szarej strefy doprowadził do przyjęcia bardzo szczegółowych rozwiązań prawnych mających na celu jej ograniczenie.

Przy ocenie stopnia zawinienia Przedsiębiorcy uwzględniono obiektywny miernik staranności, jakiej można wymagać od podmiotu należycie dbającego o swoje interesy. Nie ma przy tym wątpliwości, iż wyższej miary staranności należy oczekiwać od podmiotu profesjonalnego. Powód jako profesjonalista, jest bowiem zobowiązany swoją działalność wykonywać przy zachowaniu wyższego niż przeciętny standardu staranności. Stosownie bowiem do treści art. 355 § 2 k.c. należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się przy uwzględnieniu zawodowego charakteru tej działalności. Z treści powołanego przepisu wynika, że należyta staranność dłużnika będącego przedsiębiorcą uzasadnia zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy, skrupulatności i rzetelności, zapobiegliwości i zdolności przewidywania. Obejmuje ona również znajomość obowiązujących przepisów prawa oraz następstw z niego wynikających w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Ocena tej staranności jest surowsza od staranności ogólnie wymaganej, ponieważ stopień wymaganej staranności ulega podwyższeniu.

W istotę działalności gospodarczej wkomponowane jest wymaganie posiadania niezbędnej wiedzy specjalistycznej, obejmującej nie tylko czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone zwyczajowo standardy wymagań (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 22 września 2005 r., IV CK 100/05; wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 8 marca 2006 r., I ACa 1018/05, VII AGa 769/18). Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż sposób zorganizowania funkcjonowania przedsiębiorstwa pozostaje w gestii samego Przedsiębiorcy i ewentualne zaniedbania w tym zakresie nie mogą stanowić przesłanki zwalniającej go z odpowiedzialności za naruszenie ustawowych obowiązków. Oznacza to, iż decydując się na wykonywanie działalności gospodarczej przedsiębiorca powinien zdawać sobie sprawę z konieczności śledzenia zmieniającego się stanu prawnego. Może to stanowić dla przedsiębiorcy źródło dodatkowego wysiłku organizacyjnego, jednakże decydując się na pozostawienie tego obszaru bez należytego nadzoru musi on liczyć się z możliwością poniesienia konsekwencji prawnych, tak jak to ma miejsce w niniejszym przypadku.

Należy również zauważyć, iż akt wykonawczy do art. 43d ust. 2 p.e. w postaci rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wzoru sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych a także ich przeznaczeniu (Dz.U. 2017, poz. 1011) wydany został w dniu 15 maja 2017 r., a więc niemal 10 miesięcy po uchwaleniu przez Sejm RP ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie p.e. oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1165 i 1986), wprowadzającej do p.e. obowiązek sprawozdawczy z art. 43d p.e. Co więcej szczegółowa informacja w zakresie ciążących na przedsiębiorcach obowiązków, w związku z wejściem w życie ww. rozporządzenia Ministra Energii ukazała się na stronie internetowej URE w dniu 10 sierpnia 2017 r. Informacja Prezesa URE nr 55/2017 w sposób wyczerpujący określała sposób realizacji obowiązku sprawozdawczego. Zatem dla powzięcia wiedzy w tym przedmiocie wystarczyłoby, aby przedsiębiorca śledził stronę internetową Prezesa URE. Wymóg profesjonalizmu należy odnieść do każdej prowadzonej działalności, tzn. jeżeli Spółka sprowadza określony towar, powinna była sprawdzać oraz śledzić na bieżąco, w jaki sposób tego rodzaju wyrób jest regulowany i czy nie wiąże się to ze spełnieniem

dotychczasowych wymogów prawnych, jeszcze przed podjęciem się takiego przedsięwzięcia.

Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, że zgodnie z utrwalonym poglądem wyrażonym w orzecznictwie, odpowiedzialność ponoszona na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. ma charakter obiektywny i wynika z samego faktu naruszenia określonych norm prawnych – w tym przypadku norm prawa energetycznego (tak np. Sąd Najwyższy w uzasadnieniach wyroków z 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, oraz z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10). Z tego też względu, odpowiedzialność ta istnieje w oderwaniu od winy, tj. dla ustalenia odpowiedzialności nie jest konieczne wykazanie zawinionego zachowania przedsiębiorcy, lecz wystarcza stwierdzenie faktu zaistnienia określonego naruszenia prawa tzn. bezprawności. Zatem przepis art. 56 ust. 1 pkt 12b p.e. stanowi samodzielną podstawę do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej za nieprzekazanie w terminie sprawozdania. Wina nie jest więc przesłanką decydującą o samej zasadzie odpowiedzialności. Nie będzie miał więc zastosowania w sprawie sposób gradacji szkodliwości czynu w zależności od motywacji Przedsiębiorcy, czy też na przykład fakt „autodenuncjacji”.

Przedstawiona w skardze argumentacja odnośnie do braku wpływu nieterminowego przekazania sprawozdań oraz ilości nabywanych wyrobów na realizację zadań Prezesa URE, czy braku jakiegokolwiek zagrożenia, prezentowana przez Przedsiębiorcę, prowadzi do całkowitego podważenia określonego przez ustawodawcę systemu miesięcznych sprawozdań o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu. Słusznie zatem Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku podniósł, że jeśliby wszystkie podmioty zaczęły dokonywać takiej subiektywnej oceny wówczas wiarygodność takiego sprawozdania byłaby zerowa. Natomiast z art. 56 ust. 1 pkt p.e. jasno wynika, że dla ustawodawcy istotne jest terminowe pozyskiwanie przez Prezesa URE danych o funkcjonowaniu rynku paliw ciekłych. Częstotliwość składania tych sprawozdań, jak również okoliczność, że przedkładane ono jest czterem podmiotom, przesądza o zamiarze objęcia jak najbardziej szczegółowym nadzorem Państwa wykonywania działalności polegającej na przywozie paliw ciekłych. W tym kontekście istotne jest zarówno pozyskiwanie informacji o ilości i

przeznaczeniu przywiezionych paliw jak również o tym, że w danym miesiącu podmiot przywożący nie dokonał przywozu.

Podkreślenia wymaga także, iż obowiązek sprawozdawczy służy przygotowaniu raportu kwartalnego, o którym mowa w art. 43d ust. 4 p.e., ale sprawozdania te dostarczają także innych istotnych informacji, bowiem dane zawarte w sprawozdaniach miesięcznych stanowią podstawowe źródło bieżących informacji o funkcjonowaniu konkretnych przedsiębiorców na rynku paliw ciekłych, oraz pozwalają na zbadanie zgodności prowadzonej przez przedsiębiorców działalności z uprawnieniami wynikającymi z posiadanej koncesji lub wpisu do rejestru podmiotów przywożących i niezwłoczne reagowanie w przypadku wykrycia nieprawidłowości, a także służą do prowadzenia kontroli, o której mowa w art. 23r ust. 1 p.e.

Kwestia ta została także dostrzeżona w orzecznictwie m.in. Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 15 czerwca 2022 r., VII AGa 133/22, stwierdził, że obowiązek sprawozdawczy nie służy jedynie przygotowaniu raportu kwartalnego, o którym mowa w art. 43d ust. 4 p.e., bowiem dane zawarte w sprawozdaniach miesięcznych są niezbędne z powodów wskazanych powyżej. Ponadto, jak jednolicie przyjmuje się w orzecznictwie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawartym w wyrokach z 10 października 2018 r., XVII AmE 225/18 i XVII AmE 236/18, z 27 września 2018 r., XVII AmE 203/18, z 6 marca 2019 r., XVII AmE 307/18, z 2 sierpnia 2021 r., XVII AmE 296/19, a także z 25 lutego 2021 r. VII Aga 77/19, nieterminowe składanie sprawozdań, o których mowa w art. 43d p.e.: „ma negatywny wpływ na terminowość publikacji wykazu, zamieszczonego na stronie BIP URE, w szczególności ze względu na konieczność uwzględnienia zmian w bazie danych Urzędu Regulacji Energetyki, które muszą być odzwierciedlone. Powyższe prowadzi do znacznego utrudnienia oczekiwanego przez ustawodawcę skutku (który miał zaistnieć poprzez comiesięczne a nie kwartalne składanie sprawozdań) w postaci zapewnienia wiarygodnej i aktualnej informacji na temat ilości produkowanych w RP i przywożonej na jej teren paliw ciekłych. Ponadto terminowość składania sprawozdań ma na celu umożliwienie pozwanemu bieżącej realizacji jego ustawowych zadań, w szczególności w przedmiocie nadzoru i kontroli na rynku paliw.

Rozmiaru wyrządzonej szkody należy zatem poszukiwać w chronionych wartościach, która w kontekście omawianej powyżej regulacji odnosi się do

zwalczania przede wszystkim zjawiska „szarej strefy” w zakresie paliw ciekłych i pozyskiwaniu na bieżąco informacji z rynku, składania przedmiotowych sprawozdań. Służy także uczciwej konkurencji, pozwala bowiem na wykonywanie działalności gospodarczej w tych samych warunkach dla wszystkich przedsiębiorstw energetycznych. Wobec wskazywanych w skardze wątpliwości prawnych powoda, co do rozłącznego traktowania opóźnień za każdy miesiąc, wskazać należy, że w związku z powyższym, zarówno 1-miesięczne, jak i wielomiesięczne, które musi być oceniane oddzielnie za każdy miesiąc, (np. jak w niniejszej sprawie 18-miesięczne) pozbawienie Prezesa URE aktualnej informacji niesie za sobą identyczne comiesięczne dotkliwe konsekwencje, utrudniając kontrolę szarej strefy na rynku paliw ciekłych.

Tak jak wskazano powyżej, również dla oceny stopnia społecznej szkodliwości czynu nie może mieć znaczenia okoliczność, nieznacznej ilości paliw przywiezionych przez Przedsiębiorcę, czy też ich przeznaczenie. Powyższe wiąże się z koniecznością raportowania do Prezesa URE każdej ilości przywiezionych paliw ciekłych, nawet w przypadku, gdy ilość ta jest niewielka, bądź nawet zerowa. Prawidłowość działań Prezesa URE znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który w wyroku z 26 kwietnia 2019 r., XVII AmE 187/18, stwierdził, iż „obowiązek sprawozdawczy obejmował jednak powoda, niezależnie od ilości paliw przywiezionych przez powoda. (...) Brak terminowości w składaniu przez powoda sprawozdań prowadzi do znacznego utrudnienia realizacji oczekiwanego przez ustawodawcę celu, w przedmiocie zapewnienia aktualnej, wiarygodnej oraz pełnej informacji na temat ilości produkowanych w RP i przywożonych na teren RP paliw ciekłych (podobnie wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z 30 marca 2022 r., XVII AmE 82/20; z 25 lutego 2021 r., VII Aga 77/19).

Należy również podkreślić, iż nawet wypełniony formularz zawierający wielkości zerowe lub adnotacje nie dotyczy, nie podważa waloru informacyjnego takiego sprawozdania. Sprawozdanie takie w równym stopniu, jak każde inne, odzwierciedla dane o rynku paliw i jest w równym stopniu przydatne Prezesowi URE do sporządzania zbiorczego raportu kwartalnego. Szczególnie, że o tym jaka jest ilość paliw Prezes URE dowiaduje się dopiero ze złożonego sprawozdania. Realizując swoje ustawowe obowiązki, Prezes URE nie może przy tym

„domniemywać”, iż brak aktywności sprawozdawczej Przedsiębiorcy jest spowodowany np. niewykonywaniem działalności, a nie np. „zapomnieniem” jego realizacji. W innym przypadku prowadziłoby to, do przejęcia przez Prezesa URE odpowiedzialności za prawdziwość danych dotyczących działalności gospodarczej przedsiębiorców, co nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących przepisach prawa.

Częstotliwość składania przedmiotowych sprawozdań, jak również okoliczność, że przedkładane są one czterem podmiotom, przesądza o zamiarze objęcia jak najbardziej szczegółowym nadzorem Państwa wykonywania działalności polegającej na przywozie paliw ciekłych. Wbrew temu, co twierdzi Przedsiębiorca, nie jest tu istotne czy przy pomocy wprowadzonych regulacji, Prezes URE osiągnął stan idealny tzn. czy posiada całkowicie aktualną wiedzę i czy jest to w pełni wykonalne. Istotne jest to, że przestrzeganie przez przedsiębiorców regulacji dotyczących składania sprawozdań, prowadzi do pozyskania możliwie najbardziej rzetelnych i aktualnych informacji. A takie stanowisko powoda wskazuje wręcz na lekceważenie tego obowiązku, tylko ze względu na subiektywną ocenę dotyczącą ilość przywiezionych paliw. Jeśli wszystkie podmioty przywożące „niewielkie ilości” (co jest pojęciem dla każdego podmiotu indywidualnym) przestałyby stosować się do tego obowiązku to skala wadliwości sprawozdania byłaby trudna do oszacowania, a walka z szarą strefą na rynku paliw iluzoryczną.

Przy ocenie stopnia szkodliwości czynu Przedsiębiorcy należy uwzględnić także długi okres, w którym dopuszczał się on naruszania. Sam fakt prowadzenia działalności bez przekazywania informacji przez tak długi okres wyłącza możliwość przyjęcia, że szkodliwość czynu może być uznana za znikomą. Zgodnie z wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 10 kwietnia 2013 r., XVII AmE 73/11: „W sytuacji, gdy okres jest długi, istnieje korelacja z okresem bezprawnego zachowania adresata kary, tym samym zwiększona jest społeczna szkodliwość czynu.”. W przedmiotowej sprawie w odniesieniu do większości niezłożonych w terminie sprawozdań okres ten jest bardzo długi. W tym miejscu na uwagę zasługuje także wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 2 lutego 2017 r., VI ACa 1803/15, który stwierdził, iż „biorąc pod uwagę wysokość nieuiszczonej w terminie opłaty rocznej i znaczne opóźnienie w wykonaniu przedmiotowego obowiązku stopień szkodliwości czynu był znaczny. Przesądza to o braku możliwości odstąpienia od

wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a p.e. oraz o bezzasadności dotyczącego tej kwestii zarzutu apelacji. Wskazany przepis stanowi, że Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek.

Zgodnie natomiast z wyrokiem Sądu Najwyższego z 10 lutego 2009 r., WA 1/09 ocena stopnia szkodliwości konkretnego zachowania powinna być oceną całościową, uwzględniającą okoliczności wymienione w art. 115 § 2 k.k., nie zaś sumą, czy pochodną ocen częściowych takiej czy innej „ujemności” tkwiącej w poszczególnych okolicznościach. Wobec powyższego jednoznacznie należy uznać, że Przedsiębiorca naruszył prawo w stopniu wyższym niż znikomy. Dodatkowo, za istotnym charakterem naruszonego dobra przemawia również fakt, iż ustawodawca za naruszenie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 43d p.e. przewidział karę niepodlegającą miarkowaniu, w sztywnej wysokości 10 000,00 zł za każdy miesiąc sprawozdawczy.

Takie podejście znalazło również potwierdzenie w jednolitym orzecznictwie np. w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 kwietnia 2021 r., VII Aga 1091/20, przyznał na gruncie przepisów k.p.a., że dyrektywy wymiaru kar administracyjnych „nie znajdują zastosowania w przypadku kar nakładanych decyzjami związanymi, czyli takimi w stosunku do których ustawodawca nakazuje stosować pewien jednoznaczny mechanizm – sankcji pieniężnej”. Z drugiej strony jednak Sąd Apelacyjny wskazał, że celem regulacji dającej możliwość odstąpienia od wymierzenia kary (w cytowanym orzeczeniu – na gruncie 189f §1 pkt 1 k.p.a.) jest niedopuszczenie do wymierzenia kary, która byłaby rażąco nieproporcjonalna do wagi naruszenia. Taka możliwość odstąpienia występuje również, zdaniem Sądu, w przypadku kar sztywnych. Dalej w cytowanym wyroku Sądu Apelacyjnego dodatkowo wskazał jednoznacznie, jakie okoliczności (występujące łącznie) świadczą, iż naruszenie prawa ma charakter znikomy, co daje możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, są to: jednorazowość opóźnienia, złożenie sprawozdania zerowego, zrealizowanie obowiązku bez wezwania oraz zrealizowanie obowiązku w ciągu kilku dni po upływie terminu. Mając na uwadze cytowane orzeczenia, wskazać należy, że w niniejszej sprawie nie ma możliwości miarkowania ustawowo określonej

kary względem wagi naruszenia i nie zachodzą jednocześnie przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary z powodu znikomego stopnia szkodliwości.

Prezes URE dokonuje indywidualnej oceny każdego z naruszeń i w sytuacji gdy okres naruszenia jest krótki, to korzysta z instytucji odstąpienia od wymierzania kary pieniężnej. Natomiast przyjmowanie zasadności takiego odstąpienia we wszystkich okresach naruszenia jakich dopuścił się skarżący stanowiłoby zaprzeczenie zasady sprawozdań miesięcznych. Nie jest bowiem przypadkowe wprowadzenie przez ustawodawcę takiej cezury czasowej sprawozdań, zatem i tu ocena regulacyjna długości uchybienia obowiązkowi musi przyjmować skrócenie perspektywy czasookresu który można uznać jeszcze za nieistotny. Podstawowe dla wykładni prawa założenie racjonalności ustawodawcy nakazuje ocenić nieprzekazanie za pośrednictwem Prezesa URE sprawozdania uprawnionym organom jako działanie szkodliwe. Stąd dla oceny stopnia szkodliwości czynu, zasadnicze znaczenie mieć będzie brak terminowej realizacji obowiązku, a następnie ilość paliw, których przywóz został zatajony przed uprawnionymi organami, ponieważ te nie zostały tego uprawnienia pozbawione. Zgodnie z treścią art. 56 ust. 1 pkt 12b PE, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przekazuje w terminie sprawozdań, o których mowa w art. 43d tej ustawy. Nieprzekazanie sprawozdania jest równoznaczne z brakiem realizacji obowiązku i podlega penalizacji zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 12b.

Podsumowując należy stwierdzić, iż analiza wszystkich przesłanek składających się na ocenę stopnia szkodliwości czynu przedsiębiorcy w niniejszej sprawie nie pozwala na przyjęcie, iż miał on charakter znikomy. Opóźnienie się przez przedsiębiorcę w realizacji obowiązku sprawozdawczego wobec Prezesa URE doprowadziło do naruszenia chronionego ustawą dobra jakim jest terminowość składania sprawozdań i pozbawiło pozwanego informacji niezbędnych do wykonywania jego obowiązków, w tym nadzoru nad rynkiem paliw ciekłych w kierunku skutecznego zwalczania zjawiska tzw. „szarej strefy” oraz narusza zasady uczciwej konkurencji między podmiotami.

Należy również jeszcze raz podkreślić, że nawet jeśli zaistnieją co najmniej dwie z wymienionych w treści art. 56 ust. 6a p.e. przesłanek, Prezes URE nie ma obowiązku skorzystania z tej instytucji (zob. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie:

z 26 lipca 2016 r., VI ACa 799/15; z 17 października 2018 r., XVII AmE 230/18). Instytucja odstąpienia od wymierzenia kary objęta jest bowiem uznaniem administracyjnym. W ramach uznania administracyjnego organ administracji publicznej ma swobodę wyboru skutku prawnego, jaki będzie się wiązał z zaistnieniem okoliczności wskazanych w hipotezie normy prawnej. Także Sąd Najwyższy wielokrotnie podzielił ten pogląd. Przykładowo w wyroku z 27 listopada 2019 r., I NSK 95/18, w kontekście kontroli sądowej decyzji wydanych przez organ regulacyjny w ramach uznania administracyjnego, Sąd Najwyższy wskazał na konieczność uwzględnienia konstytucyjnej zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych. Podzielił zatem stanowisko wedle którego to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne określone w p.e.

W ocenie Sądu Najwyższego, w realiach niniejszej sprawy, zarówno sądy obydwu instancji, jak i Prezes URE; po pierwsze przeanalizowali zasadność skorzystania z instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, czemu dano wyraz m.in. w zaskarżonej decyzji, a po wtóre realizował i respektował szerszy kontekst regulacyjny, tj. wymierzona kara pieniężna wpisuje się w praktykę regulacyjną i jest wyrazem zasady równości koncesjonariuszy znajdujących się w podobnej sytuacji. Niewątpliwie więc należy uznać, że działał on w ramach uznania administracyjnego wypełniając obowiązki regulatora rynku paliw i energii. Wymierzając karę Prezes URE wziął pod uwagę takie czynniki jak: dobro chronione, które zostało naruszone, rozmiar szkody, charakter naruszonego dobra, zamiar Przedsiębiorcy oraz fakt określenia wysokości kary bezpośrednio w ustawie. Uwzględniając zachowanie podmiotu, jak również stopień jego zawinienia, stopień szkodliwości czynu i sytuację finansową, stwierdzić należy, że kara pieniężna wymierzona w niniejszej sprawie stanowi adekwatną dolegliwość do stopnia zawinienia i stopnia szkodliwości popełnionego czynu oraz powinna zadziałać wychowawczo na ukarany podmiot, na tyle, aby uchybienia tego rodzaju nie powtarzały się w przyszłości.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c.

w związku z art. 391 § 1 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 w związku z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1935).

Marek Dobrowolski

Joanna Lemańska

Paweł Księżak

[SOP]

[r.g.]