

Sygn. akt XVII AmE 117/12

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lipca 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w składzie:

Przewodniczący:	SSO Jolanta de Heij- Kaplińska
Protokolant:	Andrzej Tracz

po rozpoznaniu w dniu 15 lipca 2014 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z odwołania Z. K.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 13 lipca 2012 r. o numerze (...)

I. oddala odwołanie;

II. nie obciąża odwołującego kosztami postępowania.

SSO Jolanta de Heij- Kaplińska

Sygn. akt XVII AmE 117/12

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 13 lipca 2012 r., o nr(...), na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 oraz art. 33 ust. 9 pkt 3 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (dalej: ustawa o biopaliwach) oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej: PE), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy - Panu Z. K., prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą (...), z siedzibą przy ul. (...) w R., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki orzekł,

1) że Przedsiębiorca naruszył art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w ten sposób, iż nie zapewnił w 2010 r. minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych, zbytych w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużytych przez niego na potrzeby własne,

2) za działania opisane w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 278.446,09 zł.

(decyzja, k. 4-11).

Odwołanie od powyższej decyzji, datowane na dzień 3 sierpnia 2012 r., wniósł przedsiębiorca Z. K. (dalej zamiennie jako „przedsiębiorca”), zaskarżając decyzję w całości i wnosząc o:

- 1) uchylenie w całości zaskarżonej decyzji, albo
- 2) zmianę zaskarżonej decyzji w całości lub w części, tj. poprzez odstąpienie od wymierzenia kary lub obniżenie wysokości kary pieniężnej wymierzonej przedsiębiorcy.

Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie:

- art. 33 ust. 1 pkt 5 i ust. 5 oraz art. 33 ust. 9 pkt 3 w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. Nr 169, poz. 1199 ze zm.), poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, iż istniały podstawy do obciążenia przedsiębiorcy karą pieniężną;

- art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne w związku z art. 7 k.p.a. /zasada prawdy obiektywnej/, art. 86 k.p.a.;

- art. 56 ust. 6 - ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, poprzez niezastosowanie i błędne przyjęcie, iż dyrektywy wymiaru kar pieniężnych określone w tym przepisie nie mają zastosowania w niniejszej sprawie;

- art. 56 ust. 6a - ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, poprzez niezastosowanie tej regulacji ustawowej wobec przedsiębiorcy, pomimo istnienia przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary z uwagi na fakt, iż stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszenia prawa;

- art. 7 k.p.a., tj. zasady proporcjonalności wyrażającej się nakazem załatwiania spraw przez organ administracji z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. W przedmiotowej sprawie zasada ta została naruszona, albowiem organ – Prezes URE - wydając przedmiotową decyzję naruszył zasadę działania proporcjonalnego do zamierzonego celu;

- art. 77 k.p.a. - poprzez przeprowadzenie postępowania w sposób pobieżny, koncentrując się wyłącznie na ustaleniu czy Przedsiębiorca naruszył swe obowiązki ustawowe, nie ustalając wcale jakie były przyczyny nie spełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku zapewnienia w roku 2010 minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych przez Przedsiębiorcę, ponadto nie ustalając innych okoliczności ważnych dla rozpoznania sprawy, tj. stopnia szkodliwości czynu, stopnia zawinienia, dotychczasowego zachowania Przedsiębiorcy i jego możliwości finansowych;

- art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. poprzez działanie Prezesa URE w sposób naruszający zasadę sprawiedliwości społecznej, nadużywając swej pozycji wobec Przedsiębiorcy.

Przedsiębiorca podtrzymał powyższe stanowisko w sprawie i zaprzeczył, zawartym w odpowiedzi na pozew, twierdzeniom Prezesa URE w piśmie procesowym datowanym na dzień 29 listopada 2012 r.

(odwołanie, k. 12-20; pismo procesowe, k. 40-41).

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 26 października 2012 r. po dokonaniu ponownej analizy akt sprawy oraz zarzutów zawartych w odwołaniu, Prezes URE stwierdził brak podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji, podtrzymał zawarte w niej stanowisko i wniósł o oddalenie odwołania.

(odpowiedź na odwołanie, k. 27-28 verte).

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Decyzją z dnia 23 września 2005 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił przedsiębiorcy Z. K., prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą (...) z siedzibą w R., koncesji na obrót paliwami ciekłymi na okres od dnia 26

września 2005 r. do dnia 26 września 2015 r., uprawniającej do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie handlu paliwami ciekłymi (tj. zakupu i dalszej odsprzedaży).

(dowód: decyzja (...), k. 1-5 akt admin.).

W 2010 roku Przedsiębiorca nabył od (...) z siedzibą w B. 225,193 ton paliwa ciekłego oleju napędowego (269,990 m³), w tym 49,957 ton oleju napędowego z dodatkiem BIO 5% Diesel B5 (59,950 m³). Pozostała ilość tj. 175,236 ton oleju napędowego nie zawierała żadnego dodatku (210,040 m³).

(dowód: faktury VAT i dokumenty sprawdzenia i przyjęcia przesyłki od nr 1/2010 do 9/2010, k. 19- 47 akt admin.).

Średnia wartość sprzedaży oleju napędowego w okresie od 29 kwietnia 2010 roku do 19 czerwca 2010 roku wynosiła 4,37 zł/litr.

(sprzedaż 271 674,761 litrów przy wartości 974 095,50 netto (1 188 396,03 zł brutto)

(dowód: zestawienie z 9.09.2011, k. 54 akt admin.).

Pismem z dnia 14 lutego 2011 r. Prezes URE wezwał koncesjonariusza do przedstawienia informacji nt. realizacji obowiązku wypełnienia w 2010 r. minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie na terytorium RP, względnie zużytych przez przedsiębiorcę na potrzeby własne, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach.

(dowód: okoliczność bezsporna powołana w uzasadnieniu decyzji).

W dniu 29 kwietnia 2011 r. przedsiębiorca przedstawił Prezesowi URE „Sprawozdanie podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy za rok 2010”. Ze sprawozdania tego wynika, że w 2010 r. - w ramach realizacji ww. celu – przedsiębiorca dokonał sprzedaży lub zbycia w innej formie paliwa ciekłego – oleju napędowego mogącego zawierać do 0,5% objętościowo biokomponentu (estru metylowego), a sprawozdana przez przedsiębiorcę wysokość zrealizowanego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie na terytorium RP, względnie zużytych przez przedsiębiorcę na potrzeby własne, miała wynieść 1,17% według wartości opałowej.

(dowód: Sprawozdanie pkt 3.1 i 3.3, k. 6-10 akt admin.).

Wobec tego, że przepis art. 23 ustawy o biopaliwach stanowi, że podmiot realizujący Narodowy Cel Wskaźnikowy (NCW) a zatem podmiot, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 25 tej ustawy, jest obowiązany zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych przez niego w innej formie, względnie zużywanych na potrzeby własne i Z. K. nie uczynił zadość temu obowiązkowi (wskazana w sprawozdaniu DPE-4.3 wysokość 1,15% przy należnym NCW 5,57% na 2010 rok), Prezes URE wszczął postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej.

(dowód: zawiadomienie nr (...) dnia 18 maja 2011 r., k. 12 akt admin.).

Pismem z dnia 7 października 2011 r. Prezes URE zawiadomił przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym.

(dowód: zawiadomienie nr (...), k. 56-56 verte).

Udział biokomponentu w postaci estru metylowego w oleju napędowym w ogólnej ilości nabytych wewnątrzspółnotowo, a następnie sprzedanych przez przedsiębiorcę na terytorium RP w 2010 r. paliw ciekłych w przeliczeniu na wartości opałowe wyniósł (...).

(okoliczność bezsporna).

Powyżej opisany stan faktyczny został ustalony przez Sąd w oparciu o ww. dowody, których wiarygodność i moc dowodowa nie budziły zastrzeżeń.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Podstawą do ustalenia przez Prezesa URE poziomu wykonania przez dany podmiot Narodowego Celu Wskaźnikowego jest wartość opałowa, o czym przesądza jednoznaczne brzmienie art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o biopaliwach, a także art. 2 ust. 1 pkt 24 tej ustawy. Zgodnie z pierwszym powołanym przepisem w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2007 roku do dnia 31 grudnia 2011 roku a zatem mającym zastosowanie do stanu faktycznego niniejszej sprawy, minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez podmiot na potrzeby własne, liczony jest według wartości opałowej poszczególnych biokomponentów i jest równy NCW określonego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008-2013 (Dz. U. z dnia 25 czerwca 2007 r.). Natomiast według drugiego pod pojęciem Narodowego Celu Wskaźnikowego rozumieć należy minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej.

Uwzględniając przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie wartości opałowej poszczególnych biokomponentów i paliw ciekłych (Dz. U. z dnia 9 stycznia 2008 r.) wskazującym wartości:

§ 1. 1. Wartość opałowa dla: (...)

3) estru metylowego kwasów tłuszczowych wynosi 37,7 MJ/kg;

9) oleju napędowego bez dodatku biokomponentu, stosowanego w pojazdach, ciągnikach rolniczych, a także maszynach nieporuszających się po drogach, wyposażonych w silniki z zapłonem samoczynnym, wynosi 42,9 MJ/kg

udział biokomponentu-estru metylowego w paliwie ciekłym-oleju napędowym, będącym przedmiotem pierwszej sprzedaży na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej przez Przedsiębiorcę w przeliczeniu na wartości opałowe wynosi (...), co wynika z rachunku:

(i) 225.193 ton paliwa ciekłego oleju napędowego – 2,638 ton estru= 222,555 ton paliwa ciekłego oleju napędowego bez estru metylowego;

(ii) 222,555 ton paliwa ciekłego oleju napędowego bez estru metylowego X 42,9 MJ/kg=9 547 609,5 MJ

(iii) 2,638 ton estru metylowego X 37,7 MJ/kg= 99 452,6 MJ

(iv) 9 547 609,5 MJ+99 452,6 MJ=9 647 062,1 MJ

(iv) 99 452,6 MJ/ (9 647 062,1 MJ)=0,0103=1,03%

Bezsporne jest, że przedsiębiorca jest podmiotem, który zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy o biopaliwach realizuje Narodowy Cel Wskaźnikowy. Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o biopaliwach i wydanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2007 r. w sprawie Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2008-2013, Narodowy Cel Wskaźnikowy na rok 2010 wyniósł 5,75%. Wydane na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy o biopaliwach rozporządzenie ustala Narodowe Cele Wskaźnikowe w wysokości:

1) 3,45 % na 2008 r.;

- 2) 4,60 % na 2009 r.;
- 3) **5,75 % na 2010 r.;**
- 4) 6,20 % na 2011 r.;
- 5) 6,65 % na 2012 r.;
- 6) 7,10 % na 2013 r.

Poza sporem jest, iż odwołujący się przedsiębiorca tego celu nie zrealizował.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy o biopaliwach, karze pieniężnej podlega ten, kto będąc podmiotem realizującym Narodowy Cel Wskaźnikowy, nie wykonuje obowiązku, o którym mowa w art. 23 ust. 1. Kara ta przewidziana jest za samo niezapewnienie minimalnego udziału „w ogólnej ilości sprzedanych, zbytych w innej formie lub zużytych przez niego na potrzeby własne”, czyli w transakcjach pomiędzy podmiotem zobowiązanym a drugą stroną umowy. Kara jest liczona za niezrealizowanie obowiązku wynikającego z art. 23, czyli obejmuje transakcje dokonane przez podmiot realizujący NCW (sprzedawane, zbywane w innej formie lub zużywane na potrzeby własne). Zasady określania i realizacji obowiązku NCW w art. 23 ust. 1 ustawy o biopaliwach wskazują, że punktem odniesienia jest ogólna ilość paliw ciekłych i biopaliw ciekłych podlegająca transakcji. Wymierzenie kary na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy o biopaliwach nie zależy od uznania Prezesa URE, lecz ma charakter obligatoryjny.

W ocenie odwołującego przedsiębiorcy, postępowanie prowadzone przed Prezesem URE nie spełniło wymogów określonych w art. 77, art. 80 i art. 7 k.p.a., ponieważ sprowadzało się ono jedynie do uzyskania od przedsiębiorcy informacji, iż nie wykonał on wymaganego wskaźnika określonego na rok 2010 w wysokości 5,75% i zebrania dokumentów księgowych, co - jak zaznaczył przedsiębiorca - było okolicznością bezsporną. Zdaniem strony, w niniejszej sprawie organ regulacyjny winien był przeprowadzić także dowody w celu ustalenia następujących okoliczności: czy mimo, iż przedsiębiorca nie wykonał ustawowego obowiązku, powinien być obciążony karą pieniężną; czy zaistniały przesłanki do odstąpienia od tej kary lub odpowiedniego obniżenia; czy przedsiębiorca był zobowiązany do wypełnienia podobnego obowiązku w latach wcześniejszych i jak realizuje tożsame obowiązki obecnie, czy niewykonanie obowiązku w 2010 r. miało charakter incydentalny; czy przedsiębiorca, mimo niewykonania swych obowiązków, działał starannie w rozumieniu art. 355 k.c.; jakie rzeczywiste przyczyny spowodowały naruszenie powyższego obowiązku i czy miały charakter obiektywny; czy przedsiębiorca w wyniku tego zdarzenia odniósł korzyści majątkowe; czy wymierzona sankcja pieniężna nie jest zbyt duża dolegliwością ekonomiczną, zważywszy na znikomy zysk, jaki osiągnął przedsiębiorca w wyniku sprzedaży paliwa oraz fakt, iż prowadzona przez niego stacja paliw nie generuje wysokich przychodów.

Według przedsiębiorcy, organ administracji państwowej nie może bezwzględnie nakładać dotkliwych kar w oderwaniu od obiektywnych i konkretnych warunków dotyczących danego przypadku. W jego ocenie, w niniejszej sprawie Prezes URE bezpodstawnie uchylił się od zastosowania przepisów regulujących stosowanie kary pieniężnej, tj. art. 56 ust. 6 i ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne. Przedsiębiorca zarzucił, iż w toku postępowania nie zweryfikowano istnienia przesłanek do odstąpienia od wymiaru kary pieniężnej z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu i aktualne wykonywanie obowiązków przez przedsiębiorcę, albo przesłanek do obniżenia kary pieniężnej z uwzględnieniem dyrektywy wymiaru kary.

Zdaniem strony odwołującej, organ regulacyjny nie rozważył argumentów przedsiębiorcy dotyczących tego, że rozpoczął prowadzenie działalności w branży paliwowej dopiero w 2010 r.; że powierzył prowadzenie stacji paliw osobie posiadającej odpowiednie, profesjonalne przygotowanie; że z powodów zdrowotnych musiał ograniczyć swoją aktywność zawodową oraz że istotny wpływ na wypełnienie przez niego ustawowego obowiązku miała zła koniunktura, specyficzne wymagania rynku, a także niechęć nabywców do paliw z biokomponentami.

W opinii przedsiębiorcy, kara pieniężna nałożona zaskarżoną decyzją nie ma całkowicie uzasadnienia ekonomicznego, jest rażąco surowa i nie adekwatna nawet do dochodów, jakie osiągnął przedsiębiorca w związku z obrotem paliwami wskazanymi na fakturach, objętymi niniejszym postępowaniem.

Ustosunkowując się do powyższego zarzutu, Prezes URE uznał go za bezzasadny, wskazując, że celem postępowania administracyjnego jest dokonanie ustaleń pozwalających na prawidłowe zastosowanie prawa materialnego, tj. w analizowanym przypadku art. 23 ust. 1 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Prezes stwierdził, że to normy prawa materialnego determinują zakres ustaleń faktycznych koniecznych do rozstrzygnięcia sprawy. Ustaleń wymagają zaś fakty mające obiektywne znaczenie dla zakończenia sprawy, nie zaś te, które według strony mogą mieć wpływ na jej wynik. W ocenie Prezesa, okolicznością wymagająca ustalenia w postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją był fakt, czy powód w 2010 r. zapewnił minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedanych lub zbytych w innej formie na terytorium RP lub zużytych na potrzeby własne. Organ stwierdził, że okoliczności te zostały bezspornie ustalone. Prezes URE wskazał, że w niniejszej sprawie niedopuszczalne było zastosowanie w odniesieniu do przedsiębiorcy instytucji uregulowanych w art. 56 ust. 6 i ust. 6a prawa energetycznego, ponieważ zaskarżona decyzja została wydana na podstawie przepisów ustawy o biokomponentach i paliwach ciekłych, nie zaś ustawy - Prawo energetyczne. Organ zwrócił także uwagę na to, że ustawa o biokomponentach i paliwach ciekłych nie odsyła też, w zakresie wymierzania kar, do prawa energetycznego.

Przeprowadzone postępowanie przez Prezesa URE skoncentrowane było na ustaleniu istotnych kwestii z punktu widzenia naruszenia obowiązku z art. 23 ust. 1 ustawy o biopaliwach. Prezes URE nie był zobligowany do zebrania materiału dowodowego wpływającego na wymiar kary. Nawet gdyby strona taki materiał przedstawiła nie miałby on wpływu na wysokość kary.

Sąd Okręgowy stoi na stanowisku, iż analizowana ustawa o biopaliwach przewiduje samodzielną podstawę prawną wymierzenia kary za naruszenie obowiązku z art. 23 ust. 1 ustawy i nie mają w tym wypadku zastosowania przepisy Prawa energetycznego, w szczególności wskazywany przez odwołującego art. 56 ust. 6 i ust. 6a PE. Rozdział 7 ustawy o biopaliwach rozpoczynający się art. 33 wymienia w ustępie 1 czyny podlegające karze „Karze pieniężnej podlega ten, kto ...”, a kolejne ustępy powołanego przepisu wskazują wymiar kary. W omawianej sprawie zastosowanie ma ustęp 5, który dla przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 5, przywołuje wzór dla obliczenia wysokości kary:

$$K = 5 \times W \times (M - R) / 100\%.$$

Ustawa o biopaliwach nie zawiera odesłania do PE w zakresie wymierzania kar, a sama nie przewiduje odpowiednika z art. 56 ust. 6 i ust. 6a PE.

Sąd również zauważa, że ustawa z dnia 21 marca 2014 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 8 kwietnia 2014 r.) wprowadziła do art. 33 ustęp 5a, zgodnie z którym wysokość kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1 pkt 5, nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Jednak nawet gdyby - kierując się zasadą stosowania ustawy względniejszej dla karanego podmiotu – uwzględnić w niniejszej sprawie przywołany przepis, to maksymalna kara nałożona na odwołującego się przedsiębiorcę mogłaby wynieść około 2 mln zł. Zatem wskazany pułap wysokości kary pieniężnej, ustalony w oparciu o nowy przepis ustawy, nie miałby zastosowania w tej sprawie.

Tym samym należy przyjąć, że skoro ustawa o biopaliwach nie przewiduje możliwości miarkowania kary pieniężnej, czy odstąpienia od jej wymierzenia (np. ze względu na znikomą społeczną szkodliwość czynu, czy trudną sytuację finansową przedsiębiorcy), a nie ma podstaw do zastosowania tych instrumentów w oparciu o przepisy PE, to podniesione w tym zakresie zarzuty odwołania należy uznać za chybione.

Przedsiębiorca powoływał się w toku postępowania na swą trudną sytuację ekonomiczną wskazując, że wymierzona kara pieniężna jest niezwykle uciążliwą dolegliwością, której przedsiębiorca nie jest w stanie ponieść bez uszczerbku dla siebie i bez konsekwencji dla egzystencji firmy. Z przedłożonych przez stronę zeznań podatkowych wynika, że odwołujący w roku 2010 osiągnął dochód w wysokości (...) zł, w 2011 roku w wysokości (...) zł, w roku 2012 i 2013 poniósł stratę w wysokości – odpowiednio - (...) zł oraz (...) zł (dowód: PIT – 36L, k. 80-90, 169-171). Nadto, strona odwołująca podniosła, że w 2010 r. poniosła duże szkody rzędu co najmniej (...) zł, związane z wadliwym wykonaniem Stacji Paliw przez (...) sp. z o.o., z którym strona pozostaje w sporze sądowym. Przedsiębiorca wskazał jednocześnie, że nie ma realnych szans na odzyskanie ww. kwoty z uwagi na ogłoszenie upadłości jego kontrahenta. Z drugiej jednak strony, na rozprawie w dniu 15 lipca 2014 r. pełnomocnik odwołującego oświadczył, że przedsiębiorca nie składał wniosku o ogłoszenie upadłości i na chwilę obecną nie widzi takiej potrzeby (dowód: zapis audio-video protokołu rozprawy, k. 185).

Odnosząc się do powyższego Sąd Okręgowy ponownie wskazuje, że w świetle przepisów ustawy o biopaliwach, sytuacja finansowa przedsiębiorcy nie ma znaczenia przy wymierzaniu kary pieniężnej na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 5 ustawy. Pomimo zdarzeń wpływających na prowadzoną działalność gospodarczą, odwołujący nie podjął działań zmierzających do jej zakończenia. Można z tego wnioskować, że ma perspektywy zarobkowe. Sąd uwzględnił jednak okoliczność przejściowych trudności finansowych w ramach rozstrzygnięcia o kosztach procesu, odstępując od obciążenia odwołującego kosztami postępowania.

Strona odwołująca zarzuciła również pominięcie przez organ zasady proporcjonalności - co spowodowało naruszenie przepisów prawa materialnego poprzez zarówno nie zastosowanie niektórych regulacji ustawowych, jak i w postaci niewłaściwego zastosowania niektórych regulacji – oraz naruszenie art. 2 i 7 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na powyższe zarzuty Prezes Urzędu wskazał, że organ administracji publicznej może działać jedynie w granicach wyznaczonych przepisami prawa, natomiast zmniejszenie wymiaru kary lub jej umorzenie, czego domaga się powód, stanowiłoby oczywiste naruszenie przepisów prawa, tj. art. 33 ust. 1 pkt 5 oraz art. 33 ust. 5 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Organ stwierdził, że pierwszy w wymienionych przepisów przesądza, że Prezes URE jest zobligowany do nałożenia kary w razie stwierdzenia okoliczności podlegających karze, natomiast przepisy tej ustawy nie przewidują zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, czy jakiegokolwiek formy jej miarkowania. Prezes wskazał, że wyłącznie wartość parametrów ze wzoru wskazanego w art. 33 ust. 5 ww. ustawy, oznaczonych symbolami W, M i R, określona w trakcie postępowania administracyjnego, ma wpływ na wysokość indywidualnie wymierzonej kary pieniężnej.

W ocenie Sądu Okręgowego, nietrafiony jest również zarzut dotyczący naruszenia Konstytucji.

Kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają co prawda charakteru sankcji karnych, jednakże - mając na względzie zapatrywanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - przyjmuje, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (por. wyroki Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK1/2010; z 1 czerwca 2010 r., sygn. akt III SK 5/2010; z 21 września 2010 r., sygn. akt III SK 8/2010; z 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/2010).

Administracyjne kary pieniężne są środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków względem państwa. Sankcje administracyjne - stosowane automatycznie, z mocy ustawy - mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne (wyrok TK z 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6). Kara administracyjna nie stanowi odплаты za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30). Sankcje administracyjne służą prewencji w dwojaki sposób: zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu przedmiotowych obowiązków w przyszłości (wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134).

Art. 42 Konstytucji zawiera szereg gwarancji procesowych, które wiążą nie tylko w sprawach karnych w formalnym rozumieniu, ale także w innych postępowaniach, w których dochodzi do nałożenia kar. Zarzut odwołującego byłby skuteczny wówczas, gdyby zostało wykazane, że nie ma ciągu przesłankowego do ustalenia, że zachowanie przedsiębiorcy wypełnia przesłanki normy ustalającej karę. Natomiast w niniejszej sprawie czyn jest bezsporny, a jego konsekwencje są precyzyjnie określone. Ustawa o biopaliwach nie przewiduje okoliczności ekskulpujących, jednak ich zaistnienie jest dopuszczalne, jeżeli strona wykaże brak ciągu logicznego zdarzeń prowadzących do ustalenia czynników kształtujących wymiar kary. Innymi słowy, jeżeli przedsiębiorca dowiedzie, że nałożony obowiązek wynikający z art. 23 ust. 1 ustawy o biopaliwach („obowiązany jest zapewnić w danym roku co najmniej minimalny udział”) nie mógł być zrealizowany na skutek czynników zewnętrznych, co w niniejszej sprawie nie miało jednak miejsca.

W ocenie Sądu Okręgowego, w analizowanym przypadku nie można także mówić o nieproporcjonalności kary, gdyż jest ona uwarunkowana wskaźnikami „W” i „R”.

Odnośnie zarzutów naruszenia przepisów prawa administracyjnego, Sąd Okręgowy w pełni podziela i przyjmuje za swój pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r. (sygn. akt III SK 44/04), które to orzeczenie należy stosować również w postępowaniu toczącym się z odwołania od decyzji Prezesa URE, mianowicie, iż „celem postępowania sądowego nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa UOKiK. Do Sądu ostatecznie należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego, na podstawie wyjaśnienia podstawy faktycznej, obejmującej wszystkie elementy faktyczne przewidziane w hipotezie tej normy”. Powyższe oznacza, iż nie należy do sądu powszechnego kontrola prawidłowości przeprowadzonego postępowania administracyjnego chyba, że naruszenie zasad postępowania administracyjnego miało bezpośredni wpływ na naruszenie norm prawa materialnego. Kontrola postępowania administracyjnego i formalna kontrola decyzji nie należy do kompetencji sądu powszechnego. Należy zatem stwierdzić, iż zarzuty w zakresie naruszenia przepisów prawa administracyjnego są nietrafne w związku z tym, że przywoływane przez stronę odwołującą przepisy dotyczą zasad postępowania administracyjnego i jako takie podlegają badaniu jedynie w postępowaniu administracyjnym w zakresie legalności wydanej decyzji.

Mając na uwadze powyższe rozważania, na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c., Sąd Okręgowy oddalił odwołanie.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c., zgodnie z którym, w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami.

SSO Jolanta de Heij - Kaplińska