

Sygn. akt *XVII AmE 374/17*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 października 2019 r.

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

|                |                                    |
|----------------|------------------------------------|
| Przewodniczący | <i>Sędzia SO Andrzej Turliński</i> |
| Protokolant –  | sekretarz sądowy Iwona Hutnik      |

po rozpoznaniu 18 października 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

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

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania (...) Sp. z o.o. z siedzibą w B. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 23 października 2017 r. Nr (...)

I. oddala odwołanie,

II. zasądza od (...) Sp. z o.o. z siedzibą w B. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) z tytułu zwrotu kosztów procesu.

Sędzia SO Andrzej Turliński

Sygn. akt *XVII AmE 374/17*

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 3 października 2017 r. Nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 i 5a oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.) oraz na podstawie art. 104 k.p.a., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorstwu energetycznemu: (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w B. (powodowi) orzekł, że powód dopuścił się nieprawidłowości polegających na:

1. stosowaniu taryfy dla energii elektrycznej od dnia 7 kwietnia 2010 r. (tj. od -dnia obowiązywania koncesji na dystrybucję energii elektrycznej udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 7 kwietnia 2010 r. Nr (...) ze zm.) do dnia 31 października 2016 r. (tj. do dnia poprzedzającego dzień wprowadzenia do stosowania I taryfę dla energii elektrycznej zatwierdzonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 17 października 2016 r. Nr (...)) nie przestrzegając obowiązku jej przedstawienia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 47 ustawy - Prawo energetyczne,

2. nie przedłożeniu do zatwierdzenia taryfy wbrew żądaniu Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne – pkt I decyzji.

Prezes URE wymierzył powodowi karę pieniężną:

1. za zachowanie określone w pkt I.1 w kwocie 823 zł,
2. za zachowanie określone w pkt I.2 w kwocie 1647 zł – pkt II decyzji.

Od ww. decyzji powód wniósł odwołanie. Zaskarżył decyzję w całości zarzucając jej naruszenie:

- 1) art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli, a to poprzez niewyjaśnienie wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności i przeprowadzenia stosownych dowodów;
- 2) art. 77 § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy, a to przez zupełne pominięcie faktu, iż powód w dniu 20 lipca 2010 r. złożył wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu koncesji na dystrybucję energii elektrycznej, a rozpoznawanie jego wniosku trwało do dnia 7 grudnia 2015 r.;
- 3) art. 47 ustawy Prawo energetyczne poprzez wadliwą ocenę zabranego w sprawie materiału dowodowego i uznanie, że powód stosował od dnia 7 kwietnia 2010 r. taryfę dla energii elektrycznej i wbrew żądaniu Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne nie przedłożył jej do zatwierdzenia;
- 4) art. 56 ust. 2, 5 i 6a ustawy Prawo energetyczne poprzez wymierzenie kary jako oczywiście niezasadnej w świetle okoliczności sprawy, a w szczególności złożonego wniosku o wygaśnięcie koncesji oraz nie odstąpienie od wymierzenia kary mimo braku nawet znikomego stopnia szkodliwości czynu oraz dotychczasowego nienaganego zachowania powoda.

Powołując się na powyższe zarzuty powód wniósł o:

1. zmianę zaskarżonej decyzji w całości poprzez odstąpienie od wymierzenia kary i umorzenie postępowania ewentualnie
2. o uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Ponadto powód wniósł o zasądzenie od pozwanego na swoją rzecz zwrotu kosztów sądowych w wysokości uiszczonych opłat sądowych oraz kosztów zastępstwa prawnego wg norm przepisanych.

Podkreślił, że w dniu 20 lipca 2010 r. wystąpił do pozwanego Prezesa URE z wnioskiem o wygaszenie decyzji o koncesji na dystrybucję energii elektrycznej. Decyzją z dnia 21 kwietnia 2011 r. pozwany odmówił stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o koncesji. W wyniku odwołania powoda do Sądu OKiK pozwany w trybie samokontroli uchylił swoją decyzję z dnia 21 kwietnia 2011 r. Następnie decyzją z dnia 17 maja 2012 r. ponownie odmówił cofnięcia koncesji, a powód zaskarżył to rozstrzygnięcie do Sądu OKiK, który oddalił odwołanie wyrokiem z dnia 9 grudnia 2013 r. wskazując, że powód dysponuje infrastrukturą techniczną (stacją transformatorową średniego napięcia), której używa do dostarczania energii elektrycznej jej odbiorcom. W związku z tym powód podjął działania mające na celu zbycie się stacji transformatorowej, po czym będąc przeświadczonym, że cel ten został osiągnięty ponownie wystąpił do pozwanego z wnioskiem o stwierdzenie wygaśnięcia koncesji na dystrybucję energii elektrycznej. Wniosek ten nie został uwzględniony, gdyż decyzją z dnia 2 czerwca 2014 r. Prezes URE umorzył postępowanie administracyjne w tej

sprawie, a Sąd OKiK wyrokiem z dnia 7 grudnia 2015 r. oddalił odwołanie powoda złożone od tej decyzji. Na skutek tego powód przygotował taryfy do zatwierdzenia, a pozwany je zatwierdził.

Zdaniem powoda przedstawione wyżej okoliczności faktyczne wskazują na istnienie po jego stronie takich okoliczności o charakterze zewnętrznym, które były poza jego kontrolą, nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo – skutkowego między jego zachowaniem się a stanem odpowiadającym hipotezie unormowania art. 56 ust. 1 PE.

Prowadząc powyższe rozważania skarżący powołał się na treść wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 stycznia 2015 r. sygn. akt VI ACa 474/14.

Pominięcie w zaskarżonej decyzji przyczyn długotrwałego stosowania taryfy bez jej zatwierdzenia przez organ regulacyjny stanowiło w ocenie powoda naruszenie art. 7 i 77 § 1 k.p.a. i w konsekwencji doprowadziło do naruszenia wskazanych w odwołaniu przepisów prawa materialnego.

W końcowej części odwołania powód zarzucił, że Prezes URE ustalił wysokość przychodu z jego działalności koncesjonowanej w 2016 r. nie dysponując w tym zakresie dowodem.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie tego środka zaskarżenia.

Wniósł także o dopuszczenie oraz przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, przesłanych Sądowi na podstawie art. 479<sup>(48)</sup> § 1 k.p.c. przy piśmie z dnia 20 grudnia 2017 r. znak: (...) – na okoliczność zasadności wymierzenia powodowi kary pieniężnej.

Na rozprawie, w której nie uczestniczył powód, pełnomocnik pozwanego podtrzymał stanowisko zawarte w zaskarżonej decyzji i odpowiedzi na odwołanie. Wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Oświadczył, że tylko uzyskanie przez przedsiębiorcę zwolnienia od obowiązku składania taryfy do zatwierdzenia dawałoby powodowi prawo do stosowania takiej taryfy bez jej zatwierdzenia w trybie Prawa energetycznego. Powód posiadał koncesję i mógł prowadzić działalność w sposób nieprzerwany i nie uzyskał cofnięcia koncesji. W ocenie pozwanego wymierzona kara pieniężna ma charakter symboliczny, jednakże wywołuje skutek jej przypisany.

Sąd postanowił dopuścić dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym na okoliczności podane przez strony w pismach procesowych.

Na pytanie Przewodniczącego pełnomocnik pozwanego podtrzymał stanowisko co do faktów istotnych dla rozstrzygnięcia tj. wskazał, że złożenie wniosku o cofnięcie koncesji nie uprawniało powoda do stosowania taryfy bez jej urzędowego zatwierdzenia. Ostatecznie powodowi nie została cofnięta koncesja i zatwierdzona została złożona przez niego taryfa.

### ***Sąd Okręgowy w Warszawie ustalił następujący stan faktyczny.***

Bezsporne jest, że przedsiębiorstwo posiada koncesję na dystrybucję energii elektrycznej udzieloną przez Prezesa URE decyzją z dnia 7 kwietnia 2010 r. Nr (...) (k. 10 – 13V akt adm.) zmienioną decyzją Prezesa URE z dnia 9 lutego 2016 r. Nr (...) (k. 9 – 9V akt adm.) oraz koncesję na obrót energią elektryczną udzieloną decyzją Prezesa URE z dnia 23 października 2002 r. Nr (...).

W związku z nieprzedłożeniem przez powoda do zatwierdzenia Prezesowi URE taryfy dla energii elektrycznej z własnej inicjatywy, pismem z dnia 1 czerwca 2010 r. (k. 6 akt adm.) Prezes URE na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne wezwał go do przedłożenia taryfy dla energii elektrycznej w terminie najpóźniej do dnia 30 czerwca 2010 r. Pomimo wezwania powód nie przedłożył Prezesowi Urzędu taryfy do zatwierdzenia. Uczynił to dopiero w dniu 13

maja 2016 r. Taryfa została zatwierdzona decyzją Prezesa URE z dnia 17 października 2016 r. Nr (...) (k. 8 – 8V akt adm.) i wprowadzona przez przedsiębiorstwo do stosowania od 1 listopada 2016 r.

Pismem z dnia 21 marca 2017 r. (k. 1 – 2 akt adm.) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z ujawnieniem w jego działalności nieprawidłowości polegających na:

- stosowaniu taryfy dla energii elektrycznej od dnia 7 kwietnia 2010 r. (tj. od dnia obowiązywania koncesji na dystrybucję energii elektrycznej udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 7 kwietnia 2010 r. Nr (...) ze zm.) do dnia 31 października 2016 r. (tj. do dnia poprzedzającego dzień wprowadzenia do stosowania I taryfę dla energii elektrycznej zatwierdzonej decyzją Prezesa URE z dnia 17 października 2016 r. Nr (...)) nie przestrzegając obowiązku jej przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia, o którym mowa w art. 47 ustawy Prawo energetyczne,

- nie przedłożeniu do zatwierdzenia taryfy wbrew żądaniu Prezesa URE, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne.

Powód został wezwany do przedstawienia szczegółowych wyjaśnień, składania wniosków dowodowych oraz przedstawienia uwierzytelnionych kopii dokumentów mających związek ze sprawą.

W odpowiedzi przy pismach z dnia 18 kwietnia 2017 r. oraz z dnia 24 lipca 2017 r. przedłożył wymagane dokumenty, w tym kserokopie faktur z tytułu dostaw energii elektrycznej wystawione odbiorcom od kwietnia 2010 r. do października 2016 r. oraz dokumenty umożliwiające ustalenie przychodów, kosztów i wyniku finansowego uzyskanego w poprzednim roku podatkowym (2016). Przedłożył również oświadczenia datowane na dzień 11 kwietnia 2016 r., z których wynika, że od roku 2011 do października 2016 r. „z tytułu obciążenia za dystrybucję dzierżawców nie osiągnięto żadnego zysku”. Jednocześnie wniósł o umorzenie postępowania administracyjnego w sprawie.

### ***Sąd Okręgowy w Warszawie zważył, co następuje.***

Odwołanie jest bezzasadne, a zaskarżona nim decyzja pozwanego jest prawidłowa.

Niesporne w sprawie było, że w okresie objętym zakresem punktu I zaskarżonej decyzji posiadał w sposób nieprzerwany koncesje energetyczne określone w pierwszej części uzasadnienia.

W myśl unormowania art. 47 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jednolity z 2017 r. poz. 220 ze zm.) przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych i energii, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE oraz proponują okres ich obowiązywania. Przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje przedkładają Prezesowi URE taryfy z własnej inicjatywy lub na żądanie Prezesa URE. Prezes URE zatwierdza taryfę bądź odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44 – 46 PE.

Z przytoczonych przepisów jednoznacznie wynika, że przedsiębiorstwo posiadające koncesję ma publicznoprawny obowiązek stosowania wyłącznie tych taryf energetycznych, które zostały zatwierdzone przez organ regulacyjny – Prezesa URE.

Jedyne, i to fakultatywne, zwolnienie spod tego obowiązku przewidziane jest w art. 49 ust. 1 pkt 1 PE w sytuacji, gdy Prezes URE stwierdzi, że przedsiębiorstwo tego rodzaju działa w warunkach konkurencji.

Powód przyznał w odwołaniu (k. 12), że nie został zwolniony przez regulatora z obowiązku składania taryf do zatwierdzenia.

Dystrybuując energię elektryczną w okresie od dnia 7 kwietnia 2010 r. do 31 października 2016 r. powód nie dysponował taryfą dla energii elektrycznej zatwierdzoną i wprowadzoną w życie w wyniku jej opublikowania w trybie art. 47 ust. 3 PE. Ponadto mimo żądania Prezesa URE nie przedłożył mu taryfy do zatwierdzenia.

Z powyższego wynika, że co do zasady, może mieć w sprawie zastosowanie art. 56 ust. 1 pkt 5 PE, w świetle którego karze pieniężnej podlega ten, kto stosuje ceny i taryfy, nie przestrzegając obowiązku ich przedstawienia Prezesowi URE do zatwierdzenia, o którym mowa z art. 47 PE oraz art. 56 ust. 1 pkt 5a PE, w świetle którego karze pieniężnej podlega ten, kto nie przedkłada do zatwierdzenia taryfy wbrew żądaniu Prezesa URE, o którym mowa w art. 47 ust. 1 PE.

Z tego powodu konieczne stało się wyjaśnienie, czy w przedmiotowej sprawie należy przypisać powodowi odpowiedzialność za obiektywnie stwierdzone naruszenie obowiązków. Sprowadza się to do ustalenia czy naruszenie obowiązków wynikających jest rezultatem jego własnego zachowania, czy też niezależnych od niego, pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym, nie pozwalających na zbudowanie rozsądnego łańcucha przyczynowo – skutkowego między zachowaniem się tego przedsiębiorcy a stwierdzeniem stanu odpowiadającego hipotezom norm sankcjonowanych karą pieniężną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 5 i 5a PE. Wymagało to od Sądu rozważenia, czy fakty, na które powód powołał się w odwołaniu, a których pozwany nie wprowadził do stanu faktycznego decyzji, zwalniały przedsiębiorcę z opartej na zasadzie odpowiedzialności za sam skutek przewidzianej w powołanej wyżej przepisach PE, bądź też rozważenia istnienia okoliczności przemawiających za odstąpieniem od wymierzenia kary na podstawie art. 56 ust. 6a PE.

W ocenie Sądu niekwestionowane w procesie przez Prezesa URE, przedstawione przez powoda nowe okoliczności faktyczne nie mają żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ nie sposób zaliczyć ich do niezależnych od powoda, zewnętrznych i pozostających poza jego kontrolą okoliczności. Dlatego bezzasadny okazał się zarzut odwołania naruszenia przez Prezesa URE przepisów art. 7 i 77 § 1 kpa.

Nie jest w sprawie tak, że powód nie miał innego wyjścia za stanu bezprawności, jak tylko podejmować, nieskuteczne zresztą, próby doprowadzenia do cofnięcia posiadanej koncesji. W pełni skutecznym i racjonalnym postępowaniem byłoby w jego sytuacji wystąpić o zatwierdzenie taryfy dla energii elektrycznej niezależnie i równoległe do starań mających doprowadzić do uchylenia decyzji. W ten sposób powód uniknąłby zachowań uznanych w pkt I decyzji za delikty administracyjne, Skarżący wybrał jednak na własne ryzyko inną, przedstawioną w odwołaniu, drogę postępowania. Jej realizacja nie dość, że zakończyła się fiaskiem, albowiem koncesja ostatecznie nie została cofnięta, ale doprowadziła do stanu długotrwałego naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów PE związanych ze stosowaniem taryfy. Z przedstawionych względów postępowanie powoda podlegało karze z tytułu podanych w decyzji dwóch czynów.

W dalszej kolejności Sąd zważył, że w sprawie nie może zostać zastosowany przepis art. 56 ust. 6a PE, według którego Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Chociaż bowiem skarżący zaprzestał naruszania prawa, to stopień szkodliwości obu czynów nie był znikomy. Ocena stopnia szkodliwości jest ściśle związana z rodzajem i charakterem naruszonego przez sprawcę dobra. W konkretnym przypadku dobrem chronionym przez PE jest prawo nabywców paliw i energii do ochrony przed narzucaniem nieuczciwych cen i stawek opłat z tego tytułu. Prawo to jest gwarantowane przez nałożenie na koncesjonowanego przedsiębiorcę energetycznego publicznoprawnego obowiązku przedłożenia w formie taryfy cen i stawek opłat organowi regulacyjnemu oraz przez ich kontrolę i zatwierdzenie bądź odmowę zatwierdzenia przez ten organ.

O wadze jaką prawodawca przykładą do zapewnienia odbiorcom prawa do uczciwych cen i stawek opłat za paliwa i energię świadczy bardzo szczegółowe unormowanie w PE związanych z tym zagadnień odnoszących się do udzielania koncesji przedsiębiorcom energetycznym, zasad ustalania cen i opłat w taryfie oraz przedstawiania, zatwierdzania i wejścia w życie taryf energetycznych.

Tymczasem w realiach niniejszej sprawy powód, jeśli nie umyślnie, to co najmniej lekkomyślnie, ignorował przez sześć i pół roku ciężący na nim publicznoprawny obowiązek przedstawienia taryfy do zatwierdzenia i od łamania prawa w tym zakresie nie odwołał go nawet żądanie Prezesa URE do dokonania tej czynności.

Wszystko to świadczy o znacznym stopniu szkodliwości obu czynów powoda i konieczności ukarania go karami pieniężnymi w kwotach określonych w decyzji. Sąd nie znalazł bowiem podstaw do ich miarkowania. Prezes URE ustalając wysokość kar prawidłowo dokonał subsumpcji stanu faktycznego pod normę art. 56 ust. 6 PE. Jak to już wykazano oba delikty cechowały się znaczną szkodliwością, stopień zawinienia powoda mieścił się między lekkomyślnością a winą umyślną, zatem był wysoki, a nałożone kary były na tyle niskie, że nie przekraczały łącznie możliwości finansowych powoda, który w 2016 r. uzyskał przychód z działalności koncesjonowanej w wysokości (...) zł (k. 31 akt adm.) i ukształtowały się poniżej kary maksymalnej, która zgodnie z unormowaniem art. 56 ust. 3 PE będąc związaną z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji nie mogła przekroczyć 15% przychodu powoda wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym w stosunku do roku wydania decyzji.

Kary niższe nie spełniłyby przypisanych im funkcji prewencyjnej, represyjnej i edukacyjnej.

W tym stanie rzeczy Sąd działając na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. nie znajdując żadnych podstaw do uwzględnienia odwołania orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

W punkcie II sentencji orzeczono o kosztach procesu stosownie do wyniku sporu na podstawie art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 k.p.c. Koszty te ograniczyły się do wynagrodzenia według norm przepisanych radcy prawnego reprezentującego wygrywającego proces pozwanego - § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U.2015 r., poz. 1804 ze zm., w brzmieniu obowiązującym w dniu złożenia odwołania tj. 13 listopada 2017 r.).

Sędzia SO Andrzej Turliński