

Sygn. akt *XVII AmE 222/18*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 lipca 2020 r.

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

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

po rozpoznaniu 22 lipca 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **M. K.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 11 kwietnia 2018 roku Nr (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że karę pieniężną, o której mowa w punkcie drugim obniża do kwoty 1 000,00 zł (jeden tysiąc złotych);
2. oddala odwołanie w pozostałej części;
3. znosi wzajemnie pomiędzy stronami koszty procesu.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmE 222/18

UZASADNIENIE

Decyzją z 11 kwietnia 2018 roku Nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wymierzył M. K., prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą (...) (dalej powód) karę pieniężną w wysokości 10.000 zł za to, że nie przedłożył Prezesowi URE w terminie 30 dni od zakończenia III kwartału 2017 r.tj. 30 października 2017 r. sprawozdania kwartalnego, zawierającego informacje o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy o odnawialnych źródłach energii (dalej ustawa o.z.e.), co stanowiło naruszenie obowiązku - określonego w art. 9 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy.

Odwołanie od Decyzji w zakresie pkt 2 złożył powód, a zaskarżonej Decyzji zarzucił:

- a) naruszenie art. 174 ust. 1 ustawy o.z.e poprzez jego niezastosowanie;

b) naruszenie art. 174 ust. 2 ustawy o.z.e poprzez jego niezastosowanie pomimo istnienia przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary.

W oparciu o powyższe zarzuty wniósł o:

- 1) zmianę zaskarżonej Decyzji w pkt 2 i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej,
- 2) zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;

alternatywnie, gdyby Sad nie znalazł podstaw do zmiany zaskarżonej Decyzji, wniósł o uchylene jej w zaskarżonym zakresie oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki złożył odpowiedź na odwołanie, w której wniósł o oddalenie odwołania i przeprowadzenie dowodów z dokumentów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego na okoliczność zasadności wymierzenia kary i jej wysokości, jak też zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa URE zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

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

M. K. prowadzi działalności gospodarczą polegającą na wytwarzaniu energii elektrycznej w małej instalacji i z tej przyczyny został wpisany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do rejestru wytwórców energii w małej instalacji pod numerem (...) (okoliczność bezsporna).

W dniu 4 maja 2015r weszła w życie ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478).

Ustawa ta nałożyła w art. 9 ust. 1 pkt 5, na wytwórców wykonujący działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji, obowiązek prowadzenia dokumentacji dotyczącej łącznej ilości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji, energii elektrycznej sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ww. ustawy, która została wytworzona z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji i wprowadzona do sieci dystrybucyjnej, zużytych paliw do wytwarzania energii elektrycznej w małej instalacji oraz rodzaju tych paliw, a także ilości energii elektrycznej sprzedanej odbiorcom końcowym. Zgodnie zaś z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy o.z.e, na wytwórcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji nałożony został obowiązek przedłożenia Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego zawierającego wskazane informacje, w terminie 30 dni od zakończenia kwartału.

Powołane regulacje objęły powoda, który w ich konsekwencji był zobowiązany złożyć do 30 października 2017 r. sprawozdanie z III kwartał 2017 roku, czego jednak nie uczynił w tym terminie.

Powód złożył sprawozdanie 23 listopada 2017 roku, przed wszczęciem postępowania w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej, ale po uzyskaniu przez organ informacji o nie złożeniu Sprawozdania (notatka służbowa k. 3 akt adm., sprawozdanie k. 4 akt adm.).

W 2017 roku powód uzyskał przychód z wyprodukowania energii elektrycznej w wysokości (...) zł netto (oświadczenie z 22/02/2018 r. k.14 akt adm.).

Pismem z 8 stycznia 2018 roku Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej (zawiadomienie k. 1 akt adm.).

Pismem z 1 lutego 2018 roku Prezes URE zawiadomił powoda o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej. Jednocześnie powód został poinformowany o możliwości zapoznania się ze zgrupowanym w sprawie materiałem dowodowym w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisma (zawiadomienie k. 6 akt adm.).

W odpowiedzi powód wyjaśnił, że sprawozdanie nie zostało złożone w terminie, ponieważ w okresie od 2 czerwca do 28 lipca 2017 roku był niezdolny do pracy i przebywał na zwolnieniu chorobowym (pismo z 23/02/2018 r. k. 8-9 akt adm.).

11 kwietnia 2018 r. Prezes URE wydał zaskarżoną Decyzję (k. 21-23 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o powołane wyżej dowody z dokumentów, które nie były kwestionowane przez żadną ze stron, a Sąd także nie znalazł podstaw by odmówić im wiarygodności.

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

Zaskarżona Decyzja podlegała zmianie, choć nie z powodów wskazanych w odwołaniu.

Na wstępie należy podkreślić, że podstawę do nałożenia na powoda kary pieniężnej stanowił przepis art. 168 pkt 11 ustawy o o.z.e, w myśl którego karze pieniężnej podlega, m.in. ten, kto nie przestrzega obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy o.z.e, tj. nie przedkłada Prezesowi URE w terminie 30 dni od zakończenia kwartału sprawozdania kwartalnego, zawierającego informacje wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy. W myśl przepisu art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy o.z.e, w wersji obowiązującej w dacie powstania obowiązku sprawozdawczego i także w dacie wydania decyzji o nałożeniu kary, wysokość kary wynosiła 10.000 zł. Aktualnie, w wyniku dokonania nowelizacji przepisu art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy o.z.e, ustawą z 7 czerwca 2018 roku, która weszła w życie 14 lipca 2018 roku, wysokość kary wynosi 1.000 zł.

W sprawie nie była sporna okoliczność, iż powód nie wykonał w ustawowo określonym terminie ciążącego na nim obowiązku, bowiem sprawozdanie kwartalne złożył 23 listopada 2017 roku, zamiast do 30 października 2017 roku.

Pomimo niewypełnienia ciążącego na nim obowiązku, powód domagał się odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej z powołaniem się na art. 174 ust. 2 ustawy o.z.e w myśl którego, organ może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim organ, powziął o tym wiadomość.

Odnosząc się do zarzutów odwołania należy w pierwszej kolejności wskazać, że nałożona na przedsiębiorcę kara jest typową karą administracyjną, której zastosowanie jest możliwe w razie zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, a odpowiedzialność administracyjna z jaką mamy tu do czynienia opiera się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej. Charakterystyczne dla tego typu odpowiedzialności jest jej „oderwane od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy, wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej” (TK sygn. P 64/07).

Odpowiedzialność obiektywna wiąże więc powstanie odpowiedzialności wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest przez ustawę jako naruszenie obowiązujących norm prawnych. Przypisanie odpowiedzialności sprowadza się zatem do ustalenia, czy określone zdarzenie wyczerpuje znamiona ustawowe i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednak na potrzebę indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego (w tym winy podmiotu). Dotyczy to głównie kryteriów decydujących o rozmiarze kary administracyjnej. Konieczność indywidualizowania odpowiedzialności administracyjnej została zasygnalizowana przykładowo w wyroku z 15 października 2013 r., sygn. P 26/11 (OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 99), w którym TK uznał

za niekonstytucyjne przepisy ustawy o gospodarce odpadami, które przewidywały kary pieniężne dla przedsiębiorców gospodarujących odpadami za nieterminowe przekazanie organom administracji samorządowej tzw. zbiorczego zestawienia danych o rodzajach i ilości posiadanych odpadów, o sposobach gospodarowania nimi oraz o instalacjach i urządzeniach służących do odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów. Trybunał niekonstytucyjność tej regulacji wywiódł m.in. z nadmiernej dolegliwości administracyjnej kary pieniężnej, bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania oraz braku występowania w praktyce możliwości miarkowania jej wysokości.

Należy w tym miejscu odnotować, że pewien aspekt postulatów dotyczących potrzeby indywidualizacji kar administracyjnych został już wdrożony do systemu prawa administracyjnego, poprzez dodanie w 2017 roku w kodeksie postępowania administracyjnego nowego działu IVA - administracyjne kary pieniężne, w którym w art. 189a i następnym określono zasady wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, w tym podstawy do indywidualizacji tych kar, m.in. z uwagi na: wysokość korzyści, które strona osiągnęła lub straty której uniknęła, częstotliwość niedopełnienia w przeszłości obowiązku, wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony i czas trwania naruszenia.

Istotnym z punktu widzenia sprawy niniejszej jest natomiast przepis art. 189c k.p.a., również dodany powołaną wyżej nowelizacją kodeksu postępowania administracyjnego, który wprowadza zasadę zastosowania przepisu względniejszego dla strony. Stanowi on, że jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony.

Oznacza to, że o ile, pomiędzy czynem a wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie wymierzenia kary administracyjnej, nastąpiła zmiana wysokości kary administracyjnej, to jeśli zmieniona kara jest korzystniejsza dla karanego przedsiębiorcy, to należy zastosować tę nową niższą karę.

Na gruncie prawa administracyjnego nie budzi bowiem wątpliwości, że zasada ustawy względniejszej znajdzie zastosowanie zarówno do decyzji pierwszoinstancyjnej, jak i decyzji odwoławczej (zob. S. Gajewski, Kodeks Postępowania Administracyjnego, 2017, komentarz do art. 189c, podobnie Stankiewicz w komentarzu do KPA red. Hauser 2018).

Natomiast w orzecznictwie kwestia zastosowania powyższych przepisów również w toku postępowania budzi rozbieżności. Dlatego też należy w tym miejscu przytoczyć najnowsze orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 7 października 2019 roku (sygn. akt VII AGa 19/19, opublikowane na portalu orzeczenia.ms.gov.pl) dotyczące podobnego stanu faktycznego i prawnego, jak w rozpoznawanej sprawie, w którym Sąd ten stwierdził „Należy mieć jednak na względzie okoliczność, że generalnie w sprawach z zakresu regulacji nie obowiązuje zasada wyartykułowana w art. 316 § 1 k.p.c. dotycząca orzekania według stanu rzeczy z chwili zamknięcia rozprawy, lecz oceny prawidłowości i legalności decyzji dokonuje się według stanu rzeczy z chwili jej wydania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 marca 2014r., III SK 35/13, wyrok SN z dnia 5 marca 2015r., III SK 8/14). Nie można z kolei wykluczyć wyjątków od tej zasady. W szczególności sytuacja taka może mieć miejsce w przypadku konieczności uwzględnienia zasad prawa karnego. Przykładowo, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r. (III SZP 2/09, Lex nr 528273), do kary pieniężnej zastosowanie mają przepisy ustawy nowej, jeżeli są względniejsze dla sprawcy. Sprawa niniejsza dotyczy ukarania przedsiębiorcy karą administracyjnoprawną, jest więc sprawą analogiczną do rozpoznawanej przez Sąd Najwyższy pod sygn. III SZP 2/09. Nie może budzić wątpliwości, że kara przewidziana przez nową ustawę (1000 zł) jest względniejsza niż kara przewidziana przez ustawę dotychczasową (10000 zł).”

Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, w pełni zgadza się z powyższym poglądem i przyjmuje za własny i dlatego uznał, że wysokość kary jaka może zostać nałożona wynika z treści znowelizowanego art. 170 ustawy o.z.e, który w aktualnym stanie prawnym przewiduje za naruszenie obowiązku, o jakim mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy o.z.e, karę administracyjną w wysokości 1.000 zł.

W ocenie Sądu rodzaj i zakres naruszonego dobra, tj. zapewnienie Prezesowi URE informacji o działalności przedsiębiorcy, polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w małej instalacji odnawialnego źródła energii w okresie III kwartału 2017 r. uzasadnia nałożenie na przedsiębiorcę kary w powyższej wysokości.

Na marginesie należy zauważyć, że w ocenie Sądu kara w pierwotnej wysokości 10.000 zł była nieadekwatna do okoliczności związanych z naruszeniem prawa przez powoda, ich wagą, ale także brak w ocenie Sądu interesu publicznego w wymierzeniu jej w takiej wysokości. W szczególności także brak było adekwatności kary w nominalnym rozmiarze 10.000 zł do rozmiaru działalności powoda w okresie którego kara dotyczy. Przychód powoda w całym roku zamknął się kwotą (...) zł.

Ponadto, zdaniem Sądu nakładanie nadmiernie surowych kar, na przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych w małych instalacjach, stanowi zagrożenie dla wartości chronionych przez ustawę o odnawialnych źródłach energii ze względu na interes publiczny. Oczywiście jest bowiem, że ze względu na potrzebę ochrony środowiska naturalnego, ale też ze względu na zobowiązania międzynarodowe Polski w ramach UE, w myśl których do końca 2020 roku 20% energii wytwarzanej w RP powinno pochodzić z odnawialnych źródeł energii, konieczne są: szczególna troska o przedsiębiorców wytwarzających energię z takich źródeł i tworzenie im szczególnych zachęt oraz ułatwień w tej działalności. Nakładanie rażąco wysokich kar w tą konwencję się nie wpisuje, a wręcz odwrotnie, może zniechęcać do tego typu aktywności gospodarczej. Warto także podkreślić, że sam ustawodawca doszedł także do przekonania, że kara na poziomie 10 000 zł nie jest adekwatna do tego typu naruszenia i powołaną nowelizacją ustawy o odnawialnych źródłach energii z 7 czerwca 2018 roku karę tę obniżył do poziomu 1.000 zł.

Jednocześnie zdaniem Sądu nie zachodziły w sprawie niniejszej podstawy do odstąpienia od wymierzania kary pieniężnej, o jakich mowa w art. 174 ust. 2 ustawy o.z.e. Należy zgodzić się z powodem, że zakres naruszeń jest znikomy, bowiem wymagane przez prawo sprawozdanie zostało złożone jedynie 23 dni po terminie. Jednakże nie została spełniona druga przesłanka wskazująca, na możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, jeżeli podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim organ, powziął o tym wiadomość. W sprawie jest bowiem niewątpliwe, że przedsiębiorca spełnił obowiązek sprawozdawczy 23 listopada 2017 roku czyli już po powzięciu przez Prezesa URE informacji o naruszeniu, co z kolei miało miejsce 15 listopada 2017 roku.

W tym stanie rzeczy, w oparciu o przepis art. 479⁵³ § 2 k.p.c., Sąd zmienił zaskarżoną Decyzję w punkcie drugim w ten sposób, że obniżył karę pieniężną do kwoty 1 000,00 zł.

O kosztach procesu, Sąd orzekł na podstawie art. 100 k.p.c. W ocenie Sądu w sprawie niniejszej każda ze stron uległa w części swojemu żądaniu, stąd zasadne było zniesienie między nimi kosztów postępowania.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik