

*Sygn. akt XVII AmE 54/20*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 września 2021 r.

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

w składzie:

**Przewodniczący - Sędzia SO Bogdan Gierzyński**

**Protokolant – stażysta Magdalena Ratajczyk**

po rozpoznaniu w dniu 6 września 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) **Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 3 października 2019 r., znak: (...) ((...))

I. oddala odwołanie;

II. zasądza od powoda (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Bogdan Gierzyński

Sygn. akt XVII AmE 54/20

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 3 października 2019 r., znak: (...) ( ...): (...), na podstawie art. 35 ust 1 pkt 1 i art. 36 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2015 r., poz. 2167, ze zm.), w związku z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. z 2019 r., poz. 545, ze zm.) oraz z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 755, ze zm.) a także z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy: (...) Sp. z o. o. z siedzibą w miejscowości S. orzekł, że:

1. przedsiębiorca: (...) Sp. z o. o. z siedzibą w miejscowości S., nie wywiązał się z określonego wart. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (zwanej dalej: „Ustawą”), obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 Ustawy, w terminie określonym wart. 27 ust. 3 Ustawy lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 tej ustawy, obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 Ustawy,

2. za zachowanie opisane w punkcie pierwszym wymierzam przedsiębiorcy: (...) Sp. z o. o. z siedzibą w miejscowości S., karę pieniężną w kwocie 10 768,72 zł (słownie: dziesięć tysięcy siedemset sześćdziesiąt osiem złotych, siedemdziesiąt dwa grosze), to jest w wysokości(...) przychodu osiągniętego przez tego przedsiębiorcę w 2018 r.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyło (...) Sp. z o. o. z siedzibą w miejscowości S., zaskarżając ją w całości.

Odwołujący zarzuca zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów prawa materialnego

1. art. 35 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. Nr 94, poz. 551, z późn. zm.) poprzez jego błędną wykładnię i uznanie, iż na podstawie spoczywał obowiązek uiszczenia opłaty zastępczej lub przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej - od przychodów ze sprzedaży ciepła do odbiorców końcowych nieprzyłączonych do sieci.

2. art. 36 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. Nr 94, poz. 551, z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie i nie uwzględnienie stopnia oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy.

Wobec powyższego odwołujący wniósł o:

- uchylenie zaskarżonej decyzji w całości lub zmianę zaskarżonej decyzji i obniżenie wymiaru kary do kwoty 500 zł,
- zasądzenie od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz Powoda kosztów postępowania.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o:

- 1) oddalenie odwołania,
- 2) przeprowadzenie rozprawy,
- 3) zwolnienie, na podstawie art. 205 § 3 Kpc, pozwanego od udziału w posiedzeniu przygotowawczym w przypadku wyznaczenia takiego posiedzenia przez Sąd, gdyż z okoliczności sprawy wynika, że udział pełnomocnika będzie wystarczający,
- 4) zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych,
- 5) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentu w postaci decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 20 lutego 2018 r., znak: (...), zmieniającej decyzję z dnia 10 sierpnia 2005 r. Nr (...) w przedmiocie udzielenia powodowi koncesji na wytwarzanie ciepła na okres od dnia 15 sierpnia 2005 r. do dnia 15 sierpnia 2020 r. i ustalającej jej brzmienie - na potwierdzenie faktu posiadania przez powoda koncesji w zakresie wytwarzania ciepła.

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

Decyzją Prezesa URE z dnia 10 sierpnia 2005 r., znak: (...) została udzielona Przedsiębiorcy koncesja na wytwarzanie ciepła, na okres od dnia 15 sierpnia 2005 r. do dnia 15 sierpnia 2020 r. /okoliczność bezsporna/

Przedsiębiorca, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, dokonał w 2014 r. sprzedaży ciepła na rzecz odbiorców końcowych i osiągnął z tego tytułu łączny przychód w wysokości (...)zł. /k. 17 akt adm./

W związku z powyższym (po uwzględnieniu pomniejszych przychodów, o których mowa art. 12 ust. 4 Ustawy) był zobowiązany - w terminie do dnia 31 marca 2015 r. - do uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej w ilości 26,692 toe, względnie do uiszczenia opłaty zastępczej w wysokości 26 691,98 zł.

Pismem z dnia 12 listopada 2015 r. (znak: (...)), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (zwany dalej: „Prezesem URE”), działając na podstawie art. 14 Ustawy, zwrócił się do przedsiębiorcy: (...) Sp. z o. o. z siedzibą w miejscowości S. (zwanego dalej: „Przedsiębiorcą”) z prośbą o udzielenie informacji dotyczącej dokonanej w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. sprzedaży energii elektrycznej, ciepła i gazu ziemnego, w związku z koniecznością zbadania realizacji za rok 2014 obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 Ustawy. /k. 1-14, k. 15 akt adm./

W odpowiedzi na ww. wezwanie, pismem z dnia 28 grudnia 2015 r., znak: (...), Przedsiębiorca przekazał dane dotyczące dokonanej, w okresie od ] stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r., sprzedaży energii elektrycznej, ciepła i gazu ziemnego na rzecz odbiorców końcowych. Z analizy nadesłanego przez Przedsiębiorcę ww. pismem materiału dowodowego wynikało, iż obowiązek, nałożony art. 12 ust. 1 Ustawy, nie został przez Przedsiębiorcę wykonany. /k. 16, k. 17-24 akt adm./

Prezes URE wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia Przedsiębiorcy kary pieniężnej, w związku z ujawnieniem możliwości nieprzestrzegania w roku 2014, określonego w art. 12 ust. 1 Ustawy, obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 Ustawy, w terminie określonym wart. 27 ust. 3 Ustawy, lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym wart. 12 ust. 6 tej ustawy, obliczonej w sposób określony wart. 12 ust. 5 Ustawy. /k. 29-30, k. 31 akt adm./

W związku z powyższym, pismem z dnia 16 listopada 2018r., znak: (...)( (...): (...)), Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w tej sprawie.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, pismem z dnia 17 grudnia 2018 r. Przedsiębiorca wniósł o umorzenie niniejszego postępowania, gdyż w jego ocenie zrealizował przedmiotowy obowiązek. Wskazał, że zgodnie z art. 12 ust. 2 pkt 1 Ustawy obowiązek dotyczy wyłącznie sprzedaży ciepła odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci ciepłowniczej, zaś interpretacja organu uznająca, iż podstawą do ustalenia poziomu obowiązku jest całkowita sprzedaż do odbiorców końcowych bez względu na fakt, czy są oni przyłączeni do sieci, czy korzystają z zaopatrzenia w ciepło bez pośrednictwa sieci, jest nieuprawniona. Ponadto Przedsiębiorca wskazał, że pismem z dnia 12 lutego 2013 r. wystąpił do Prezesa URE - w trakcie zatwierdzania taryfy dla ciepła - z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień, czy wielkość przychodu ze sprzedaży ciepła obejmuje wyłącznie odbiorców odbierających ciepło za pośrednictwem sieci ciepłowniczej. /k. 3235 akt adm./

Spółka podkreśliła, że w odpowiedzi z dnia 5 marca 2013 r. Prezes URE nie wskazał, iż obowiązek powinien być realizowany w stosunku do odbiorców końcowych nie przyłączonych do sieci. Przedsiębiorca poinformował ponadto, iż z tytułu nieuregulowania niniejszej opłaty nie uzyskał nieuzasadnionych korzyści, tj. koszty realizacji obowiązku nie zostały uwzględnione w taryfie a odbiorcy nie zostali obciążeni opłatami z tego tytułu. /k. 66-67 akt adm./

Przedsiębiorca do dnia 31 marca 2015 r. nie przedstawił do umorzenia Prezesowi URE świadectw efektywności energetycznej.

Z kolei z informacji przekazanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przy piśmie z dnia 22 września 2015 r. (znak: (...)) wynika, iż Przedsiębiorca do dnia 31 marca 2015 r. uiszczył kwotę 18 077,00 zł (w dniu 26 marca 2015 r.), co odpowiada 18,077 toe. /k. 33 akt adm./

Przedsiębiorca nie zrealizował obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 Ustawy, nie umorzył bowiem - w ustawowym terminie - wymaganej przepisami ilości świadectw efektywności energetycznej ani nie uiszczył wymaganej opłaty zastępczej. Przedsiębiorca wpłacił jedynie część opłaty zastępczej - poziom realizacji obowiązku przez Przedsiębiorcę stanowi 67,72 % wymaganej ilości energii pierwotnej.

Stan faktyczny został ustalony w oparciu o dokumenty zgromadzone w toku postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowego, które nie były przez żadną stronę postępowania kwestionowane.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Bezasadny jest zarzut naruszenia art. 35 ust. 1 pkt 1 w zw. z art.12. ust. 1 pkt. 1 lit a oraz 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej poprzez błędną wykładnię i uznanie, że na powódzie ciążył obowiązek uiszczenia opłaty zastępczej lub przedstawienia do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej od przychodów ze sprzedaży ciepła do odbiorców końcowych nieprzyłączonych do sieci.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 mającej zastosowanie w niniejszym stanie faktycznym ( z mocy art.53 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej) ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej Prezes URE nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorcę końcowego oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o których mowa w art. 12 ust. 2, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli podmiot ten nie dopełnia obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej lub nie uiszcza opłaty zastępczej, o których mowa w art. 12 ust. 1.

Istota zarzutu powoda sprowadza się do kwestionowania przez powoda istnienia po jego stronie obowiązku opisanego art.12. ust. 1 pkt. 1 lit a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej w zakresie sprzedaży ciepła do odbiorców końcowych nieprzyłączonych do sieci.

Zgodnie z powyższym przepisem Przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorca końcowy oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o którym mowa w ust. 2, jest obowiązany uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, zwanemu dalej "Prezesem URE", świadectwo efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1, o wartości wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego, nie większej niż 3% ilorazu kwoty przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego odbiorcom końcowym, osiągniętego za dany rok, w którym obowiązek ten jest realizowany, w przypadku przedsiębiorstwa energetycznego sprzedającego energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny tym odbiorcom.

Zdaniem Sądu, treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że dla obliczenia rozmiaru obowiązku przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwo efektywności energetycznej przyjmuje się 3% iloraz kwoty przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego odbiorcom końcowym, osiągniętego za dany rok, w którym obowiązek ten jest realizowany, bez rozróżnienia sposobu ich dostarczenia. Nie ma zatem znaczenia, czy sprzedaż powyższa realizowana jest za pośrednictwem sieci czy nie. Wyjątek będzie stanowić sytuacja, w której przedsiębiorstwo energetyczne sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny sprzedaje ją odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci nie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie daje to, wbrew wywodom powoda, podstaw do uznania, że sprzedaż ciepła do odbiorców końcowych nieprzyłączonych do sieci nie jest objęta obowiązkiem określonym w art.12. ust. 1 pkt. 1 lit a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej.

Bezasadny jest również zarzut naruszenia art.36 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej. Zgodnie z tym przepisem, przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 35, należy uwzględnić w szczególności stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy. Jak wynika z treści uzasadnienia, pozwany wziął pod uwagę stopień naruszenia przepisów ustawy, ustalając, że poziom realizacji obowiązku wyniósł 67,72 % , a także fakt udzielenia powodowi informacji w piśmie z 5 marca 2013 r., gdzie Prezes URE wskazał, że aby obliczyć ilość energii pierwotnej wynikającej ze świadectw , które przedsiębiorstwo planuje przedstawić do umorzenia, należy zaplanować kwotę przychodu ze sprzedaży ciepła odbiorcom końcowym. Prezes URE odniósł się również do skutków naruszenia prawa przez powoda, a w szczególności, że utrudnia ono realizację celów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, co wpływa negatywnie na ograniczenie szkodliwego oddziaływania sektora energetycznego na środowisko.

Wskazywane przez powoda przesłanki w postaci jego uczestnictwa w licznych projektach zwiększających efektywność produkcji i zużycia energii cieplnej, a także realizacja przedsięwzięć w oparciu o ustawę o efektywności energetycznej nie mają związku z naruszeniem przepisów prawa, ao których mowa w zaskarżonej decyzji, a w szczególności nie odnoszą się do realizacji obowiązków publicznoprawnych. Również pismo pozwanego z dnia 5 marca 2013 r. (k 67 i 67 akt admin.) skierowane do powoda nie dawało żadnych podstaw do interpretowania art.12. ust. 1 pkt. 1 lit a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej w taki sposób, że do wolumenu sprzedanej energii nie wlicza się odbiorców końcowych, którzy nie są podłączeni do sieci.

Twierdzenie, że powód nie miał interesu faktycznego w unikaniu opłaty zastępczej z uwagi na możliwość uzyskania przychodów w tym zakresie od strony odbiorców ciepła w ramach ustalonych stawek opłat jest gołosłowny, gdyż nie zostało wykazane, że wyższe stawki opłat nie wpłynęłyby na ograniczenie popytu. Powód nie wykazał również, że odmówiono mu zatwierdzenia taryfy z powodu wliczenia kosztów na poczet opłaty zastępczej.

Zważyć ponadto należało, 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. Interwencja sądu w treść decyzji organu regulacyjnego powinna następować dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności: opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji. Ustawodawca określając kompetencje organów państwa wyraźnie rozróżnia pomiędzy decyzjami związanymi a decyzjami uznaniowymi. Trzymając się domniemania racjonalności ustawodawcy, należy przyjąć, że racją związania decyzji jest ograniczenie swobody organu, a celem umieszczenia decyzji w sferze uznania administracyjnego jest poszerzenie swobody organu. Konsekwentnie kontrola sądowa powinna sięgać głębiej w przypadku decyzji związanych, a płycej w przypadku decyzji uznaniowych. W innym przypadku instytucja uznania administracyjnego stałaby się konstrukcją iluzoryczną. W literaturze dostrzega się ten problem, wskazując, że nadmierna, ekspansywna kontrola sądowa może niweczyć sensowność przepisów upoważniających organy do uznania administracyjnego (M. Jaśkowska, op.cit., s. 309).

Wymiar kary należy do sfery uznania administracyjnego organu, a zatem ingerencja sądu powinna następować dopiero wtedy, gdy granice uznania administracyjnego zostają przekroczone (por. Wyrok SN z 27.11.2019 r., I NSK 95/18.). W niniejszej sprawie brak jest podstaw do uznania, że nastąpiło przekroczenia granic uznania administracyjnego.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. oddalił odwołanie, jako niezasadne.

O kosztach procesu, Sąd orzekł stosownie do wyników postępowania na podstawie art. 98 k.p.c. w związku z § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265), na które po stronie pozwanego złożył się koszt zastępstwa procesowego w wysokości 720 zł.

Sędzia SO Bogdan Gierzyński