

Sygn. akt *XVII AmE 149/20*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 października 2021 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	Starszy sekretarz sądowy Joanna Preizner - Offman

po rozpoznaniu 13 października 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **Stoczni (...) S.A. w G.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezes Urzędu Regulacji Energetyki z 23 grudnia 2019 r. Nr (...) ((...): (...))

1. oddała odwołanie;
2. zasądza od Stoczni (...) S.A. w G. na rzecz Prezes Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt *XVII AmE 149/20*

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 23 grudnia 2019 r. orzekł, że przedsiębiorca Stoczni (...) S.A. z siedzibą w G. (dalej powód) nie wywiązał się w 2014 r., z określonego w art. 9a ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym do 3 kwietnia 2015 r.) (dalej p.e.), obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (dalej Prezes URE) świadectwa pochodzenia z kogeneracji, o którym mowa w art. 9l ust. 1 p.e., wydanego dla energii elektrycznej wytworzonej w jednostkach kogeneracji znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub uiszczenia opłaty zastępczej, w terminie określonym w ust. 5, obliczonej w sposób określony w ust. 8a oraz nałożył karę pieniężną w kwocie 121 742,49 zł (słownie: sto dwadzieścia jeden tysięcy siedemset czterdzieści dwa złote i czterdzieści dziewięć groszy).

Od przedmiotowej decyzji powód złożył odwołanie zarzucając:

1. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 7, art. 8, art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 ustawy kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) poprzez brak wyjaśnienia przez Prezesa URE stanu faktycznego sprawy, brak zebrania

i rozpatrzenia materiału dowodowego i w rezultacie dokonanie błędnych ustaleń faktycznych, polegających na uznaniu przez Prezesa URE, że:

a) stopień zawinienia naruszenia po stronie Skarżącego był znaczny, podczas gdy w okolicznościach niniejszej sprawy nie można mówić o intencjonalnym działaniu skarżącego,

b) Skarżący nie zaprzestał naruszenia prawa w sytuacji, gdy po roku 2014 Skarżący nie prowadził działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży energii elektrycznej, a w konsekwencji nie osiągał z tego tytułu przychodu,

c) ukaranie Skarżącego jest konieczne dla uzyskania celu prewencyjnego w sytuacji, gdy nałożenie kary w żaden sposób nie zrealizuje tego celu, ponieważ Skarżący od 2015 roku nie uzyskuje przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej do odbiorców końcowych;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 101 § 2 kodeksu karnego, ewentualnie art. 68 Ordynacji podatkowej, poprzez ich niezastosowanie i nieuwzględnienie podniesionego przez Skarżącego zarzutu przedawnienia prawa do nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

W związku z powyższymi zarzutami, powód wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy Organowi I instancji do ponownego rozpoznania,
2. na podstawie art. 479§2 k.p.c. o wstrzymanie przez Sąd wykonania zaskarżonej decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy.

W odpowiedzi pozwany Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania w całości.

Sąd Okręgowy Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Pismem z 2 lipca 2015 r. Prezes URE zwrócił się do przedsiębiorcy: Stocznia (...) S.A. z prośbą o udzielenie informacji dotyczących dokonanej w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. sprzedaży energii elektrycznej (pismo k.1-6 akt adm.).

W odpowiedzi na ww. wezwanie powód pismem z 6 sierpnia 2015 r. przekazał dane dotyczące sprzedaży energii elektrycznej w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. Z analizy nadesłanego materiału dowodowego wynikało, iż powód nie zrealizował za rok 2014 obowiązku, o którym mowa w art. 9a ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.) (pismo k.7-11 pismo).

Biorąc pod uwagę powyższe, Prezes URE uznał za celowe wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, w związku z ujawnieniem możliwości nieprzestrzegania w roku 2014, określonego w art. 9a ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.) obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa pochodzenia z kogeneracji, o którym mowa w art. 9l ust. 1 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 24 stycznia 2019 r.), wydanego dla energii elektrycznej wytworzonej w jednostkach kogeneracji znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub uiszczenia opłaty zastępczej, w terminie określonym ust. 5, obliczonej w sposób określony w ust. 8a.

W związku z powyższym, pismem z 15 lutego 2019 r., Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej (zawiadomienie k. 27-29 akt adm.).

W odpowiedzi na powyższe, pismami z 14 marca 2019 r. oraz z 10 kwietnia 2019 r. powód poinformował, iż naruszenie obowiązku przedłożenia do umorzenia świadectw pochodzenia z kogeneracji, o którym mowa w art. 9a ust. 8 ustawy – Prawo energetyczne było związane z przekształceniami dokonywanymi przez ówczesnego właściciela Spółki – (...) Sp. z o. o. Jednocześnie zwrócił uwagę na trudną sytuację finansową, w jakiej znajdował się w tym czasie. Dodatkowo podniósł zarzut przedawnienia karalności w niniejszej sprawie, powołując się na art. 101 §2 kodeksu karnego oraz art. 68 §1-3 Ordynacji podatkowej, który według niego ma w niniejszej sprawie zastosowanie z uwagi na fakt, iż

obowiązywał w „czasie zdarzenia” (tj. w okresie od dnia „zdarzenia” do dnia „wymierzenia sankcji”). Ponadto wskazał, iż ewentualne nałożenie kary w żaden sposób nie zrealizuje celu normy prawnej zawartej w art. 9a p.e., ponieważ powód nie prowadzi działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży energii elektrycznej od wielu lat. W tej sytuacji wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, na podstawie art. 56 ust. 6a p.e. Równocześnie, z ostrożności procesowej wniósł o obniżenie wysokości kary pieniężnej, mając na uwadze brzmienie art. 56 ust. 6 p.e. (pismo z 14/03/2019 r. k. 38-4 akt adm., pismo z 10/04/2019 r. k. 78-79 akt adm.).

Pismem z 11 września 2019 r. Prezes URE zawiadomił powoda o zakończeniu prowadzonego postępowania i przysługującym mu prawie do zapoznania się z całością zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz złożenia dodatkowych uwag i wyjaśnień (pismo k.83 akt adm.).

Powód w wyznaczonym terminie nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia do zapoznania się z zebrany materiałem dowodowym (okoliczność niesporna). Pismem z 26 września 2019 r. przesłał oświadczenie o wysokości przychodu uzyskanego ze sprzedaży energii elektrycznej w roku 2014 oraz bilans oraz rachunek zysków i strat za rok 2018 (k.92-94 akt adm.).

W dniu 23 grudnia 2019 roku Prezes URE wydał zaskarżoną Decyzję.

Sąd Okręgowy Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje:

Odwolanie nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem zaskarżona Decyzja jest słuszna i ma oparcie w przepisach prawa a podnoszone przez powoda zarzuty nie są trafne, stąd nie mogą skutkować uchyleniem, czy też zmianą Decyzji.

W pierwszej kolejności należy podnieść, że stan faktyczny nie był między stronami sporny, a jedynie jego ocena w świetle obowiązujących przepisów prawa.

Stosownie do przepisu art. 9a ust. 8 p.e. powód jako przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub obrotu tą energią i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym niebędącym odbiorcami przemysłowymi był zobowiązany uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwo pochodzenia z kogeneracji, o którym mowa w art. 9l ust. 1 p.e., wydane dla energii elektrycznej wytworzonej w jednostkach kogeneracji znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub uiścić opłatę zastępczą.

W myśl art. 9a ust. 5 pkt 2 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.) - opłaty zastępcze, o których mowa w ust. 8 pkt 2, stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i uiszcza się je na rachunek bankowy tego funduszu do dnia 30 czerwca każdego roku, za poprzedni rok kalendarzowy. Zatem powód jeśli nie uzyskał świadectw pochodzenia, o których mowa w art. 9l ust. 1 p.e., powinien był uiścić opłatę zastępczą do 30 czerwca 2015 roku.

Powód nie kwestionując faktu nie wykonania omawianego obowiązków podnosił, iż jego zdaniem wydanie decyzji nakładającej na niego karę pieniężną nie było możliwe, z uwagi na przedawnienia karalności czynu.

Odnosząc się do kwestii przedawnienia w pierwszej kolejności należy wskazać, że w niniejszym postępowaniu przepis art. 101 §2 kodeksu karnego nie znajduje zastosowania, bowiem w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa URE w przedmiocie wymierzania kar pieniężnych, od 1 czerwca 2017 roku, stosuje się przepisy działu (...) Kodeksu postępowania administracyjnego, o ile przepisy szczególne nie zawierają odmiennej regulacji.

Odnosząc się do uregulowania kwestii przedawnienia w prawie energetycznym w doktrynie podkreśla się, że od momentu wejścia w życie prawa energetycznego można wyróżnić trzy okresy, w których przedawnienie było rozmaicie regulowane.

Okres pierwszy obejmuje czas od wejścia w życie prawa energetycznego do 30 października 2015 r. Wówczas nie było jakichkolwiek uregulowań w przedmiocie przedawnienia kar pieniężnych w prawie energetycznym.

Okres drugi obejmuje przedział od 30 października 2015 r., czyli od wejścia w życie art. 56 ust. 7a prawa energetycznego odsyłającego w kwestii przedawnienia do uregulowań działu III Ordynacji podatkowej z wyłączeniem art. 68 § 1–3 ordynacji podatkowej, do 1 czerwca 2017 r.

Natomiast okres trzeci liczyć należy od 1 czerwca 2017 r. Współlistnieją w nim regulację z art. 56 ust. 7a pe oraz art. 189g k.p.a., który stanowi regulację ogólną przedawnienia kar pieniężnych w prawie administracyjnym (tak M. Szpyrka, Kilka uwag o przedawnieniu kar pieniężnych w prawie energetycznym, IKAR 2019, nr 1, s. 48-54).

W trzecim z wyróżnionych okresów, czyli od 1 czerwca 2017 r. instytucja przedawnienia kar pieniężnych w prawie energetycznym jest uregulowana w sposób najbardziej skomplikowany. Jej podstawę prawną stanowi bowiem art. 56 ust. 7a prawa energetycznego, który odsyła w tym przedmiocie do działu III ordynacji podatkowej z wyłączeniem art. 68 § 1–3. Oznacza to, że Prezes URE nie jest związany trzyletnim terminem przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie do zapłaty kary pieniężnej, musi natomiast stosować się do pięcioletniego terminu przedawnienia wykonalności kary (art. 70 § 1). Miejsce luki w postaci braku regulacji terminu przedawnienia prawa do wydania decyzji zobowiązującej wypełnia regulacja ogólna zawarta w art. 189g k.p.a., która przewiduje, że kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli od momentu naruszenia prawa lub wystąpienia skutków tego naruszenia upłynęło pięć lat.

Powód podnosił jednak, że omawiane przepisy k.p.a. nie znajdą zastosowania w sprawie, ponieważ zgodnie z przepisem art. 189c k.p.a. „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.”. Mając zatem na uwadze fakt, iż do naruszenia prawa doszło w czerwcu 2015 roku, a decyzję wydano w 2019 roku ustawę nową można zastosować tylko wtedy, gdy jest względniejsza dla strony. Tymczasem zdaniem powoda, względniejsza dla niego jest ustawa obowiązująca poprzednio czyli przepisy prawa energetycznego obowiązujące w pierwszym okresie tj. od dnia wejścia w życie prawa energetycznego do 30 października 2015 roku tj. nie przewidujące okresu przedawnienia wprost, ale stosowane per analogiam przepisy działu III ordynacji podatkowej, a dokładnie art. 68 § 1 ordynacji podatkowej określający 3-letni termin przedawnienia dla wymierzenia kar pieniężnych przez Prezesa URE.

W związku z tym, Sąd pragnie zwrócić uwagę, że trzyletni termin, o którym mowa w art. 68 § 1 ordynacji podatkowej, nie znajduje zastosowania do decyzji administracyjnych, które są poprzedzone postępowaniem administracyjnym, w którym organ prowadzi postępowanie dowodowe oraz dokonuje ustaleń w zakresie popełnienia deliktu i w konsekwencji tych ustaleń wymierza karę pieniężną. Znajduje to potwierdzenie w ugruntowanym orzecznictwie sądowym, między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 19 stycznia 2017 r. (sygn. akt III SA/Gd 1045/16) stwierdził, że "decyzja w przedmiocie nałożenia kary (...) jest decyzją kształtującą stosunek administracyjnoprawny, a zatem mającą charakter konstytutywny (ustalający). Jednocześnie jest decyzją całkowicie odmienną niż decyzja wymiarowa, która jest konkretyzacją istniejącego wcześniej stosunku prawnego." Ponadto Sąd Najwyższy w wyroku z 20 marca 2018 r. stwierdził wprost, że do kar pieniężnych art. 68 Ordynacji podatkowej nie stosuje się (sygn. akt III SK 12/17).

Jak już wcześniej wspomniano, 1 czerwca 2017 r. wszedł w życie art. 189g § 1 k.p.a., który stanowi, że administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. W nowelizacji ustawy brak jest przepisów przejściowych, co do stosowania tego unormowania do deliktów, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie. Tak więc zarówno na podstawie "starych" jak i "nowych" przepisów do wymierzenia kary pieniężnej stosuje się pięcioletni okres przedawnienia, zatem nie pojawia się konieczność badania, przepisy której ustawy są względniejsze dla adresata decyzji.

Reasumując, ocena kwestii przedawnienia prawa nałożenia kary pieniężnej wymierzonej zaskarżoną decyzją (za nieprawidłowości powstałe roku 2014) powinna zostać dokonana w oparciu o przesłanki określone w art. 189g § 1 k.p.a.

W rozpoznawanej sprawie momentem, od którego rozpoczynał się bieg terminu przedawnienia był ostatni dzień terminu realizacji obowiązku (tj. dzień 30 czerwca 2015 r.), a zatem przedawnienie karalności czynu nastąpi po upływie 5 lat licząc od 1 lipca 2015 r. czyli 1 lipca 2020 roku, tymczasem Decyzja została wydana 23 grudnia 2019 roku, a zatem do przedawnienia nie doszło.

Odnosząc się do kwestii odstąpienia od wymierzenia kary, to należy stwierdzić, że również w tym zakresie Decyzja Prezesa URE była prawidłowa.

Zgodnie bowiem z przepisem 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. Zatem, aby omawiany przepis znalazł zastosowanie konieczne jest kumulatywne spełnienie obu przesłanek tj. zaprzestania naruszenia prawa lub zrealizowanie obowiązku oraz znikomy stopień szkodliwości czynu. Tymczasem w rozpoznawanej sprawie, poza sporem jest, iż powód nie zaprzestał naruszania prawa jak i nie zrealizował obowiązku, ponieważ w określonym przepisami terminie nie przedstawił do umorzenia świadectw pochodzenia ani nie uiścił opłaty zastępczej. W tej sytuacji prawnie irrelevantna staje się ocena stopnia szkodliwości czynu powoda, a w szczególności, czy był on znikomy (tak też Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu do wyroku z 30 kwietnia 2014 roku, sygn. akt VI ACa 927/13).

Podkreślić też trzeba, że Sąd Najwyższy aktualnie prezentuje stanowisko, że odstąpienie od wymierzenia kary ze względu na znikomą szkodliwość czynu pozostawione jest w znacznej mierze uznaniu administracyjnemu. Zważywszy zaś, że to Prezes URE kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne, znając specyfikę rynku energii i problemy tego sektora gospodarki, to Sąd tylko wyjątkowo, może zastosować art. 56 ust. 6a p.e., o ile ukarany przedsiębiorca zdoła wykazać, że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego oraz że stopień szkodliwości czynu był znikomy, a przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek (por. wyrok SN z 27.11.2019 r., sygn. I NSK 95/18, Legalis).

Niezasadny okazał się również zarzut dotyczący wysokości nałożonej kary.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 56 ust. 2a pkt 3 p.e. (w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2016 r.) minimalna wysokość kary pieniężnej, wymierzonej w przypadku nieprzestrzegania obowiązku, o którym mowa w art. 9a ust. 8 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.), nie może być niższa niż kwota obliczona według obowiązującego wzoru, zgodnie z którym kwotę nie uiszczoney opłaty zastępczej należy pomnożyć przez współczynnik 1,3. Z kolei art. 56 ust. 3 ustawy – Prawo energetyczne stanowi, że wysokość kary pieniężnej nie może przekroczyć 15 % przychodu ukaranego przedsiębiorcy, 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 przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

W niniejszej sprawie nie uiszczona przez powoda opłata zastępcza wynosiła 93 648,07 zł x 1,3 a zatem minimalna wysokość kary pieniężnej nie mogła być niższa od 121 742,49 zł i taką też karę pozwany nałożył na powoda. Kara ta stanowi (...) % przychodu osiągniętego przez powoda w roku poprzedzającym wydanie Decyzji.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie znajdując podstaw do jego uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁵³ § 1 kpc.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 kpc, zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Z uwagi na oddalenie odwołania w całości, powoda należało uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz pozwanego zwrot kosztów procesu. Na powyższe koszty złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika

pozwanego w wysokości 720,00 zł ustalone w oparciu § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015, poz. 1804 z zm.).

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

(...)

(...)