

Sygn. akt XVII AmE 182/20

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 marca 2022 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SO Witold Rękosiewicz

po rozpoznaniu w dniu 29 marca 2022 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania P. W., A. W., J. P. prowadzących wspólnie działalność gospodarczą pod nazwą (...) spółki cywilna z siedzibą w T.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 23 kwietnia 2020 r. nr (...). (...)(...)

oddala odwołanie.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmE 182/20

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) decyzją z dnia 23 kwietnia 2020 r. znak: (...). (...) (...), na podstawie art. 168 pkt 11a, art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2020 r., poz. 261, z późn. zm., dalej: ustawa OZE) w zw. z art. 170 ust. 4 pkt 1 i 70 pkt 2 ustawy OZE oraz w zw. z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256) i art. 90 ust. 1 ustawy OZE, orzekł, że:

1) przedsiębiorcy Pan P. W., Pani A. W. oraz Pan J. P. prowadzący wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą (...) Spółka Cywilna z siedzibą w T. (powodowie, skarżący, Przedsiębiorcy), nie wywiązali się z obowiązku wynikającego z art. 70 pkt 2 ustawy OZE tj. obowiązku przedstawienia dokumentów lub informacji mających znaczenie dla oceny wykonania obowiązków, o których mowa w art. 52-55 ustawy OZE, poprzez nieudzielenie żądanej odpowiedzi na pismo Prezesa URE z dnia 5 marca 2018 r. znak: (...). (...) (...), które zawierało żądanie przedstawienia informacji o dokonanej w okresie od 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. sprzedaży energii elektrycznej oraz realizacji obowiązków, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy OZE w zakresie uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego, względnie uiszczenia stosownych opłat zastępczych;

2) za niewywiązanie się z obowiązku opisanego w punkcie pierwszym wymierzył solidarnie przedsiębiorcom: Panu P. W., Pani A. W. oraz Panu J. P. prowadzącym wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą (...) Spółka Cywilna z siedzibą w T., karę pieniężną w kwocie 10 000 zł.

Przedsiębiorcy P. W., A. W. oraz J. P. prowadzący wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą (...) Spółka Cywilna z siedzibą w T. w złożonym odwołaniu zaskarżyli powyższą decyzję Prezesa URE w całości.

Zaskarżonej decyzji skarżący zarzucili:

- 1) rażące naruszenie przepisu przepisem art. 168 pkt 11a ustawy o odnawialnych źródłach energii poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, tj. zastosowanie kiedy zastosowany być nie powinien, a także błędną wykładnię,
- 2) rażące naruszenie przepisu art. 189b k.p.a. w zw. z przepisem art. 189a § 2 k.p.a. w zw. z art. 168 pkt 11a ustawy o odnawialnych źródłach energii poprzez jego niezastosowanie, kiedy zastosowany być powinien,
- 3) naruszenie przepisów art. 189c k.p.a. w zw. z przepisem art. 189a § 2 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie, kiedy zastosowany być powinien,
- 4) rażące naruszenie przepisu art. 6 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie kiedy zastosowany być powinien.

Na podstawie podniesionych zarzutów powodowie wnieśli o:

1. uchylenie decyzji w całości,
2. zasądzenie na rzecz powodów od pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odwołaniu skarżący wskazali, iż w dniu, w którym upływał wyznaczony przez Prezesa URE termin 21 dni na złożenie przez powodów informacji określonych w piśmie z dnia 5 marca 2018 r. przepis art. 168 pkt 11a ustawy OZE, który stanowił podstawę do nałożenia na powodów w zaskarżonej decyzji kary pieniężnej jeszcze nie obowiązywał. Przepis ten wszedł w życie 4 miesiące później, w dniu 14 lipca 2018 r. Podnieśli, że zgodnie z wynikającą z art. 42 Konstytucji RP zasadą określoności przepis, który stanowił podstawę do nałożenia przez pozwanego kary pieniężnej, musi obowiązywać w chwili niewykonania obowiązku. Bez wpływu na powyższą zasadę jest okoliczność, iż w dacie wszczęcia postępowania administracyjnego oraz wydania zaskarżonej decyzji powołany przepis już obowiązywał. Ponadto powodowie wskazali, że zgodnie z art. 168 pkt 11a ustawy OZE karze pieniężnej podlega ten, kto odmawia wglądu lub nie przedstawia Prezesowi URE dokumentów lub informacji, o których mowa w art. 70 pkt 1 lub 2 ustawy OZE. Zdaniem skarżących w sprawie nie zostały spełnione, określone w art. 168 pkt 11a ustawy OZE przesłanki do nałożenia kary pieniężnej. Skarżący wskazali, że w przeciwieństwie do art. 168 pkt 11 ustawy OZE, zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten kto nie przedkłada w terminie Prezesowi URE sprawozdania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy OZE, przepis art. 168 pkt 11a ustawy OZE nie penalizuje uchybienia terminowi do wykonania obowiązku. Zazaczyli, iż nie ma jednak przepisu ustawy, który wyznacza terminu na wykonanie obowiązku określonego w art. 70 pkt 2 ustawy OZE. Ponadto powołany przepis uprawnia jedynie Prezesa URE do żądania tych dokumentów. Na podstawie przedstawionej argumentacji skarżący stwierdzili, że przepis, który penalizuje odmowę wglądu lub nieprzedstawienie dokumentów lub informacji, musi istnieć w dniu wydania decyzji nakładającej karę administracyjną. Podkreślili w odwołaniu, że nie odmówili przedstawienia Prezesowi URE dokumentów i informacji, o których mowa w art. 70 pkt 2 ustawy OZE. Dodatkowo stwierdzili, iż wobec tego, że po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej Przedsiębiorca złożył wymagane dokumenty, w momencie wydania zaskarżonej decyzji nie istniał stan, w którym skarżący takich dokumentów i informacji by nie złożyli. Na podstawie przedstawionych okoliczności powodowie zarzucili Prezesowi URE, że przy wydaniu zaskarżonej decyzji zastosował rozszerzającą wykładnię art. 168 pkt 11a ustawy OZE.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie. Wskazał, że w myśl art. 70 ust. 2 ustawy OZE uprawniony jest do żądania przedstawienia dokumentów lub informacji mających znaczenie dla oceny wykonania obowiązków, o których mowa w art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1, art. 44, ust. 45, w art. 48, art. 49 oraz art. 52 – 55 ustawy OZE.

Pozwany podkreślił, iż powodowy Przedsiębiorca posiada koncesję na wytwarzanie energii elektrycznej. W związku z tym mógł być zobowiązany do realizacji obowiązków, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy OZE i objęty przez Prezesa URE kontrolą wykonania tych obowiązków. Prezes URE potwierdził, że przepisy art. 168 pkt 11a ustawy OZE oraz art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy OZE weszły w życie w dniu 14 lipca 2018 r. Wskazał, że przepisy te przewidują sankcję w wysokości 10 000 zł z tytułu naruszenia obowiązków informacyjnych w zakresie objętym żądaniem Prezesa URE do złożenia dokumentów na podstawie art. 70 pkt 2 ustawy OZE. Pozwany wyjaśnił, iż pismem datowanym na 5 marca 2018 r. dwukrotnie wzywał Przedsiębiorcę do udzielenia informacji i złożenia dokumentów. Każdorazowo pisma te zostały skutecznie doręczone Przedsiębiorcy w dniach 25 maja 2018 r. i 19 grudnia 2018 r. Podkreślił, że w dniu 19 grudnia 2018 r. tj. w dacie powtórnego doręczenia wezwania i w dacie wydania zaskarżonej decyzji przepis art. 168 pkt 11a ustawy OZE był już obowiązujący. Prezes URE wskazał, że powodowie nie udzielili odpowiedzi na żadne pismo w wyznaczonym terminie. Zdaniem pozwanego oznacza to, że Przedsiębiorca nie uczynił zadość żądaniu organu. Dopiero po wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej powodowie przedłożyli odpowiednie dokumenty w piśmie z dnia 1 lipca 2019 r. W ocenie Prezesa URE brak przedłożenia wymaganych informacji w terminie wyznaczonym w wezwaniu i przesłanie ich dopiero na etapie postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej należy zakwalifikować jako nieprzedstawienie dokumentów lub informacji, o których mowa w art. 70 ust. 2 ustawy OZE. Pozwany powołał się na przyjęte w orzecznictwie sądowym stanowisko dotyczące nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 7 Pe, które ma zastosowanie również w odniesieniu do obowiązków wynikających z art. 70 pkt 2 ustawy OZE. Stwierdził, że brak przedłożenia wymaganych dokumentów na wezwanie organu w trybie art. 70 pkt 2 ustawy OZE i przedłożenie ich dopiero na etapie postępowania o wymierzenie kary pieniężnej spełniało przesłanki z art. 168 pkt 11a ustawy OZE. Podkreślił, iż z uwagi na obiektywny charakter odpowiedzialności wynikającej z tytułu naruszeń określonych w art. 168 ustawy OZE do nałożenia kary wystraszające jest wystąpienie przesłanek wymienionych w normie sankcjonującej, niezależnie od winy sprawcy. W ocenie Prezesa URE twierdzenie odwołania, iż stan nieprzedstawienia dokumentów lub informacji musi istnieć w dacie wydania decyzji nakładającej karę skutkowałoby uznaniem, że regulacja zawarta w art. 168 pkt 11a ustawy OZE jest błędna i sprzeczna z zasadą racjonalnego ustawodawcy.

Ponadto pozwany wskazał, że zgodnie z art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy OZE, w przypadkach określonych w art. 168 pkt 11a ustawy OZE kara pieniężna wynosi 10 000 zł i została ustalona w jednakowej dla wszystkich, sztywnej wysokości. Z uwagi na treść ww. przepisu przy wymierzaniu kary nie bierze się pod uwagę stopnia zawinienia. Wysokość kary nie podlega miarkowaniu, a Prezes URE jest zobligowany do jej wymierzenia.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

P. W., A. W. oraz J. P. prowadzą wspólnie działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod nazwą (...) Spółka Cywilna z siedzibą w T., m. in. w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i sprzedaży energii elektrycznej. (bezsporne)

Pismem z dnia 5 marca 2018 r. Prezes URE wzywał Przedsiębiorcę do przedstawienia, informacji dotyczącej dokonanej w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. sprzedaży energii elektrycznej oraz realizacji obowiązków w zakresie uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego w ciągu 21 dni od dnia otrzymania wezwania. (k. 1-4 akt adm.)

Pismo zawierające wezwanie Prezesa URE przesłał do Przedsiębiorcy dwukrotnie na adres stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej (ul. (...), (...)-(…) T.). Każdorazowo w dniach 25 maja 2018 r. oraz 19 grudnia 2018 r. pismo to zostało skutecznie doręczone adresatowi. (k. 4 akt adm.)

Mimo dwukrotnego prawidłowego doręczenia wezwania Przedsiębiorca w wyznaczonym w piśmie Prezesa URE terminie nie przedstawił żądanych informacji. (bezsporne)

W zw. z tym Prezes URE pismem z dnia 24 maja 2019 r. zawiadomił każdego z Przedsiębiorców o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej i wzywał do przedłożenia

szczegółowych wyjaśnień oraz przesłania dokumentów mogących mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia w prowadzonym postępowaniu. (k. 5-7 akt adm.)

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie Przedsiębiorcy w piśmie z dnia 1 lipca 2019 r. przedłożyli dokumenty zawierające wskazane w wezwaniu informacje. (k. 8-12 akt adm.)

Pismem z dnia 25 października 2019 r. Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorców o zakończeniu postępowania administracyjnego oraz o przysługującym im 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. (k. 13-14)

Do dnia wydania zaskarżonej decyzji Przedsiębiorcy nie skorzystali z przysługującego im uprawnienia.

Opisany stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wskazanych powyżej dowodów zebranych w postępowaniu administracyjnym, twierdzeń stron przedstawionych w pismach procesowych oraz faktów powszechnie znanych. Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zebranych w sprawie dokumentom, które nie były przez strony kwestionowane i nie budziły wątpliwości Sądu.

Na podstawie dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że powodowie w 2016 r. posiadali koncesję na wytwarzanie energii elektrycznej. W zw. z tym, Prezes URE na podstawie art. 70 pkt 2 ustawy OZE uprawniony był do skierowania do powodów żądania przedstawienia dokumentów lub informacji mających znaczenie dla oceny wykonania obowiązków, o których mowa m. in. w art. 52-55, w szczególności o dokonanej w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. sprzedaży energii elektrycznej i realizacji obowiązków, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy OZE.

W sprawie bezsporne jest, że pisma Prezesa URE z dnia 5 marca 2018 r., zawierające wezwanie do złożenia informacji, o których mowa w art. 70 pkt 2 ustawy OZE, zostały doręczone Przedsiębiorcom dwukrotnie w dniach 25 maja 2018 r. i 19 grudnia 2018 r. Okoliczność, że pomimo dwukrotnego doręczenia wezwania do złożenia ww. informacji, do dnia wszczęcia przez Prezesa URE postępowania w sprawie nałożenia na powodów kary pieniężnej Przedsiębiorcy nie wykonali obowiązku przedstawienia Prezesowi URE informacji wymienionych w art. 70 ust. 2 ustawy OZE również nie była w odwołaniu kwestionowana.

W dniu 14 lipca 2018 r. wszedł w życie art. 168 pkt 11a ustawy OZE, zgodnie którym kto odmawia wglądu lub nie przedstawia Prezesowi URE dokumentów lub informacji, o których mowa w art. 70 pkt 1 lub 2 ustawy OZE, podlega karze pieniężnej.

Z powyższego wynika, iż pismo z dnia 5 marca 2018 r., zawierające wezwanie do przedstawienia Prezesowi URE ww. informacji, które doręczono Przedsiębiorcom w dniu 19 grudnia 2018 r., zostało skutecznie doręczone już po wejściu w życie art. 168 pkt 11a ustawy OZE. Wobec ustalenia po wejściu w życie przepisu art. 168 pkt 11a ustawy OZE, że Przedsiębiorcy nie przedstawili informacji wymienionych w wezwaniu doręczonym w dniu 19 grudnia 2018 r. Prezes URE, zgodnie z tym przepisem zobligowany był do wydania decyzji o nałożeniu na powodów kary pieniężnej. Na powyższą ocenę nie miała wpływu okoliczność, że po wszczęciu postępowania administracyjnego, przed wydaniem zaskarżonej decyzji Przedsiębiorcy przy piśmie z dnia 1 lipca 2019 r., przedłożyli Prezesowi URE dokumenty zawierające wymagane informacje. Skoro powodowie przedstawili Prezesowi URE wymagane informacje dopiero po wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia im kary pieniężnej, w związku z ujawnieniem nieprawidłowości, brak podstaw do uznania, że skierowane do nich przez Prezesa URE wezwanie zostało wykonane prawidłowo i dobrowolnie. Odnosząc się ponadto do twierdzenia odwołania, iż w dacie wydania decyzji nakładającej karę pieniężną musi istnieć stan nieprzedstawienia dokumentów wskazać należało, że zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w powołanym przez Prezesa URE w odpowiedzi na odwołanie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r. (sygn. akt III SK 31/04) udzielenie informacji jest istotnym elementem ustawowego obowiązku przedsiębiorcy, a

naruszenie wyznaczonego terminu, jako naruszenie obowiązku, jest przesłanką do nałożenia kary pieniężnej. Mając również na uwadze stanowisko wyrażone w powołanym w odpowiedzi na odwołanie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie zgodzić się należało z Prezesem URE, iż brak przedstawienia na wezwanie organu informacji wymaganych w trybie art. 70 pkt 2 ustawy OZE i przedstawienie ich dopiero po wszczęciu postępowania dotyczącego wymierzenia kary pieniężnej, wypełniało przesłanki do nałożenia sankcji określonej w art. 168 pkt 11a ustawy OZE. Wobec tego twierdzenie odwołania, iż w momencie wymierzania kary pieniężnej nie istniał stan, w którym skarżący by nie złożył wymaganych dokumentów i informacji, pozostawało bez wpływu na ocenę możliwości wydania przez Prezesa URE decyzji o nałożeniu na powodów kary pieniężnej, o której mowa w art. 168 pkt 11a ustawy OZE.

W tej sytuacji twierdzenie odwołania, że nałożenie w zaskarżonej decyzji kary pieniężnej nie spełniało standardu art. 42 Konstytucji RP i rażąco naruszało powołane w odwołaniu zasady nakładania sankcji karnoadministracyjnych, należało uznać za nietrafne. Wskazać należy, iż w dacie powtórnego doręczenia wezwania, adresat normy prawnokarnej, na podstawie treści regulacji ustawowej miał możliwość ustalenia w sposób, który nie budził wątpliwości, obowiązującej wykładni normy prawnej wskazującej, że określone naruszenie wypełnia znamiona czynu zagrożonego sankcją w przepisie prawa obowiązującym w chwili dokonania naruszenia. W tym stanie zarzut odwołania, że Prezes URE przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie rażąco naruszył art. 168 pkt 11a ustawy OZE, należało uznać za nietrafny.

Dodać wypada, że nawet jeżeli zgodzić się z twierdzeniem powoda, że przepis art. 168 pkt 11a ustawy OZE nie penalizuje uchybienia terminowi do wykonania obowiązku, w ocenie Sądu wskazać należy, że powyższy przepis wyraźnie penalizuje jednak zachowanie polegające na nieprzedstawieniu Prezesowi URE żądanych informacji, co miało miejsce w rozpatrywanej sprawie, a ponadto w momencie doręczenia powodom wezwania w dniu 19 grudnia 2018 r. przepis art. 168 pkt 11a ustawy OZE już od kilku miesięcy obowiązywał.

Jak w wskazano uzasadnieniu odwołania, że zgodnie z art. 189a § 2 k.p.a., w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej oraz odstąpienia od nałożenia tej kary przepisy k.p.a. nie mają w tym zakresie zastosowania. Z uwagi na to, że kwestie dotyczące nałożenia kary z tytułu niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 70 ust. 2 ustawy OZE oraz ustalenia wymiaru kary pieniężnej zostały uregulowane w przepisach szczególnych ustawy OZE, przepisy k.p.a. miały w nin. sprawie zastosowanie jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawie OZE.

Wskazać ponadto należało, iż wobec ustalenia, że złożenie przez powodów informacji po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej nie stanowiło podstawy do uznania, iż nie doszło do spełnienia przesłanek naruszenia, a ponadto w dacie wydania zaskarżonej decyzji przepis penalizujący to naruszenie już obowiązywał, Prezes URE uprawniony był do nałożenia na powodów w zaskarżonej decyzji kary pieniężnej w wysokości określonej w art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy OZE. Podkreślenia wymaga również, że w czasie wydawania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej jak i w czasie naruszenia prawa obowiązywały te same przepisy ustawowe. Z powyższych przyczyn w sprawie brak było podstaw do zastosowania art. 189c k.p.a.

W świetle przedstawionej wyżej oceny zarzutów naruszenia art. 168 pkt 11a ustawy OZE oraz przepisów k.p.a. w szczególności z uwagi na to, że w dacie naruszenia i w dacie wydawania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej przepis art. 168 pkt 11a ustawy OZE już obowiązywał, podnoszone w odwołaniu zarzuty rażącego naruszenia art. 189b k.p.a. w związku z art. 189a § 2 k.p.a. w związku z art. 168 pkt 11a ustawy OZE, oraz naruszenia art. 189c k.p.a. w zw. z art. 189a § 2 k.p.a. również nie zasługiwały na uwzględnienie.

Wobec ustalenia, iż zaskarżona decyzja została wydana na podstawie przepisów, które obowiązywały zarówno w czasie nieudzielenia przez powodów żądanych informacji jak i w momencie jej wydania stwierdzić należało, że wydając zaskarżoną decyzję Prezes URE nie naruszył przepisu art. 6 k.p.a. stanowiącego, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, nie znajdując podstaw do uwzględnienia, oddalił odwołanie jako bezzasadne – art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

Po zapoznaniu się ze stanowiskami stron Sąd uznając, że w świetle przytoczonych przez strony twierdzeń i zgłoszonych wniosków dowodowych przeprowadzenie rozprawy nie było konieczne, na podstawie art. 148¹ § 1 k.p.c. rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.