

Sygn. akt *XVII AmE 169/16*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 października 2018 r.

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

Przewodniczący –	<i>SSO Małgorzata Perdion-Kalicka</i>
Protokolant –	st.sekr.sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu 25 października 2018 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **A. B.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 28 października 2016 r. Nr (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że odstępuje od nałożenia kary;
2. nie obciąża pozwanego kosztami sądowymi poniesionymi przez A. B..

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

XVII AmE 169/16

UZASADNIENIE

Decyzją (...) z 28 października 2016 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wymierzył A. B., prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą (...) A. B. w L. karę pieniężną w wysokości 10.000 zł za to, że nie przedłożył Prezesowi URE w terminie 30 dni od zakończenia IV kwartału 2015r. sprawozdania kwartalnego, zawierającego informacje wymienione w art 9 ust 1 pkt 5 ustawy o odnawialnych źródłach energii (dalej jako oze), co stanowiło naruszenie obowiązku - określonego w art. 9 ust 1 pkt 7 ww. ustawy.

A. B. wniósł odwołanie od decyzji, zaskarżając ją w całości. Domagał się odstąpienia od wymierzania kary ewentualnie jej obniżenia do kwoty 500 zł. W uzasadnieniu wskazywał, że działalność w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych jest nowym obszarem jego aktywności biznesowej, w wyniku czego nie miał wiedzy o wejściu w życie nowego obowiązku informacyjnego. Podnosił, że w związku z rozpoczęciem tej działalności poczynił znaczne inwestycje finansowe, natomiast działalność której skala jest symboliczna nie przynosi oczekiwanych rezultatów, gdyż wartość „zielonych certyfikatów” bardzo spadła (z 200 zł gdy rozpoczął działalność do 30 zł w chwili wnoszenia odwołania) i działalność stała się deficytowa. Zdaniem przedsiębiorcy nałożona kara jest więc nieproporcjonalna do

stopnia winy i zakresu naruszenia obowiązku oraz, że pozostawienie kary na ustalonej w decyzji wysokości oznacza problemy finansowe dla przedsiębiorcy i jego bliskich.

Pozywany Prezes URE w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i podtrzymał dotychczasowe stanowisko, domagając się jednocześnie zasądzenia kosztów postępowania.

Sąd ustalił i zważył, co następuje:

A. B. w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z małej instalacji odnawialnego źródła energii - tj. w elektrowni słonecznej o mocy 0,096 MW, został 6 listopada 2015 r. wpisany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do rejestru wytwórców energii w małej instalacji, tj. rejestru o którym mowa w art 7 oze (k. 22). Rozruch elektrowni nastąpił 23 grudnia 2015r (protokół odbioru i mail dotyczący załączenia pod napięcie k.12-13 akt adm). W ramach prowadzonej działalności w IV kwartale 2015r, w odnawialnym źródle energii należącym do powoda, została wytworzona energia elektryczna w ilości 0,615 MWh (świadcstwo pochodzenia k.26, faktura dokumentująca sprzedaż energii k.21). Powód działalność gospodarczą w zakresie produkcji energii rozpoczął w związku z uzyskaniem dotacji celowej na inwestycję w elektrownię słoneczną wykorzystującą innowacyjną technologię (umowa k.9-20). Uzyskana dotacja na tę działalność oscylowała wokół kwoty 360 tys zł, zaś wkład własny przedsiębiorcy wynosił ok 150 tys zł, którą to kwotę powód pozyskał z kredytu bankowego (pismo k.7 v akt adm). Powód wykonuje działalność osobiście, nikogo nie zatrudnia, ani nie ma obsługi prawnej (pismo k.6 akt adm, zeznania powoda na rozprawie).

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 oze, 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 stycznia 2016 r. sprawozdanie z IV kwartał 2015r, czego jednak nie uczynił z powodu niewiedzy o istnieniu obowiązku.

Przedsiębiorca 7 kwietnia 2016 r., w wyniku wszczęcia 31 marca 2016 r postępowania w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej, przesłał organowi wymagane sprawozdanie (sprawozdanie k.17 akt adm). Wyjaśnił też, że przyczyną niedopełnienia obowiązku był brak wiedzy o obowiązku raportowania, szczególnie w sytuacji, gdy w IV kwartale praktycznie nie wyprodukował prądu. Wskazywał także na fakt, że był początkującym producentem energii, a także, że zmagał się z poważną chorobą kręgosłupa.

Sąd ustalił także, że przedsiębiorca w IV kwartale, z tytułu wyprodukowania 0,612 MWh energii, osiągnął dochód w wysokości (...) zł. (faktura k.21). W kolejnych trzech kwartałach 2016r przedsiębiorca wytworzył odpowiednio 12,048 MWh, 36,838 MWh 32,415 MWh energii elektrycznej.

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 uznał także za wiarygodne wyjaśnienia powoda złożone na piśmie w toku postępowania administracyjnego, gdyż pozostawały one w zgodzie z dokumentami zgromadzonymi w sprawie. W szczególności fakt i okoliczności związane z rozpoczęciem produkcji energii znalazły odzwierciedlenie zarówno w umowie o dofinansowanie inwestycji jak i protokole rozruchu

elektrowni. Podobnie nie było podstaw do kwestionowania innych okoliczności, wskazanych przez powoda, które z doświadczenia życiowego oraz znajomości branży odnawialnych źródeł energii, w tym działalności wytwórców w małej instalacji, wynikającej z doświadczenia zawodowego sądu, były wiarygodne. W kontekście zgromadzonych dowodów z dokumentów, wiarygodne okazały się również zeznania powoda złożone w charakterze strony w postępowaniu przed Sądem, gdyż znajdowały one potwierdzenie w innych dowodach.

Podstawę do nałożenia na powoda kary pieniężnej stanowił przepis art. 168 pkt 11 ustawy o odnawialnych źródłach energii, w myśl którego karze pieniężnej podlega, m.in. ten, kto nie przestrzega obowiązku wynikającego z art 9 ust 1 pkt 7 oze, 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 oze, 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 oze ustawą z 7.06.2018r, która weszła w życie 14 lipca 2018r, wysokość tej kary wynosi 1.000 zł.

W sprawie nie było kwestionowane, że przedsiębiorca nie wykonał w ustawowo określonym terminie ciążącego na nim obowiązku, oraz że obowiązku tego dopełnił z ponad 2 miesięcznym opóźnieniem.

Powód pomimo niewypełnienia ciążącego na nim obowiązku domagał się odstąpienia od wymierzenia mu kary pieniężnej ewentualnie jej znacznego obniżenia z powołaniem się na art. 174 ust 2 oze 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 (wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 147 2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Charakterystyczne dla tego typu odpowiedzialności jest jej „oderwane od konieczności stwierdzania 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 także 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 wywodził 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. Na marginesie tylko można wskazać, że pewien aspekt postulatów dotyczących potrzeby indywidualizacji kar administracyjnych został już wdrożony do systemu prawa administracyjnego, poprzez dodanie w 2017r w kodeksie postępowania administracyjnego nowego działu IVA - administracyjne kary pieniężne, w którym w art. 189a i

następnych 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. Regulacja ta jednak nie może odnieść się do sytuacji prawnej powoda z uwagi: po pierwsze na fakt, że nie obowiązywała ona w dacie popełnienia czynu ale także w dacie wydawania decyzji administracyjnej, a po wtóre z uwagi na wyłączenie jej stosowania w odniesieniu do miarkowania kary, wynikające z art. 189a § 2 pkt 2 k.p.a., które nie pozwala stosować przyjętych w znowelizowanym kodeksie postępowania administracyjnego rozwiązań, w sytuacji, gdy przepisy odrębne posiadają własną regulację dotyczącą m.in. odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej .

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, Sąd również dostrzega potrzebę miarkowania kary, ustalonej na wysokim poziomie w stosunku do skali ekonomicznych możliwości przedsiębiorców zakwalifikowanych do wytwórców energii w małej instalacji, której ustawodawca jednak w ustawie o odnawialnych źródłach energii nie przewidział. Kara jest ustalona w ustawie w sposób sztywny, co oznacza, że na gruncie przepisów ustawy istnieje albo możliwość wymierzenia kary w wysokości nominalnej 10.000 zł albo odstąpienie od nałożenia kary przewidziane w art. 174 ust 2 oze.

Przeciwko wymierzeniu powodowi kary w nominalnej wysokości przemawiają zdaniem Sądu okoliczności związane z naruszeniem prawa przez powoda, ich waga, ale także brak interesu publicznego w jej wymierzeniu, jest też brak korzyści powoda z naruszenia prawa. W szczególności także brak jest adekwatności kary w nominalnym rozmiarze 10.000 zł do rozmiaru działalności powoda w okresie którego kara dotyczy. Przychód powoda w okresie objętym obowiązkiem sprawozdawczym zamknął się kwotą (...) zł, a powód wytwarzał energię w IV kwartale jedynie przez kilka dni.

Nie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy jest także fakt, że nakładanie 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 nowelizacją ustawy o odnawialnych źródłach energii z 7 czerwca 2018r karę tę obniżył do poziomu 1.000 zł (nowelizacja art. 170 ust. 4 pkt 2 dokonana ustawą z 7.06.2018 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 1276, która wchodzi w życie 14.07.2018 r).

Reasumując w ocenie Sądu nie leży w interesie publicznym, a w takim ma obowiązek działać Prezes URE, nakładanie wysokich kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy, których szkodliwość nie może zostać uznana za znaczną. Jest to tym bardziej uzasadnione w sprawie niniejszej, że przepisy ustawy o odnawialnych źródłach energii nie przewidują możliwości zastosowania zróżnicowanej sankcji za niewywiązanie się z ustawowego obowiązku o charakterze publicznym, co zdaniem Sądu narusza wymogi konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Zasada ta nakazuje wybierać spośród możliwych i zarazem legalnych środków oddziaływania, takie środki, które są skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, ale które są zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (S. Wronkowska, zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej w: S. Wronkowska, Polskie dyskusje o państwie prawa, Warszawa 1995r, s 74).

Dlatego odwołując się do powyższej zasady, Sąd doszedł do przekonania, że w sprawie niniejszej, w braku możliwości miarkowania kary, winien znaleźć zastosowania art. 174 ust 2 oze, gdyż tylko zastosowanie tej regulacji pozwala

na indywidualizację oceny, w odniesieniu do przedsiębiorcy, która jest w sprawie niniejszej niezbędna z uwagi na okoliczności, w jakich doszło do naruszenia ustawowego obowiązku.

Zdaniem Sądu odstąpienie od nałożenia kary, na zasadzie wyrażonej w art. 174 ust 2 oze, uzasadnia fakt, że zakres naruszenia przez powoda art. 9 ust 1 pkt 7 oze jest znikomy. Wskazuje na w szczególności rozpoczęcie produkcji energii na kilka dni przed końcem kwartału, którego dotyczył obowiązek sprawozdawczy, niewielka ilość i wartość energii wyprodukowanej w 2015, a także znaczne koszty poczynione na uruchomienie produkcji energii w odnawialnym źródle, w stosunku do rentowności przedsięwzięcia (zeznania powoda przesłuchanego w charakterze strony).

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 IV kwartału 2015 r. nie uzasadniał bezwzględnego nałożenia na przedsiębiorcę kary. Warto w tym zakresie mieć na uwadze fakt, że był to nowy obowiązek nałożony na przedsiębiorców wytwarzających energię w małej instalacji, a dodatkowo powód dopiero rozpoczął działalność w tej branży, ale także, że wielkość wytwarzanej przez powoda energii, a więc i brak informacji o tej wielkości, nie wpłynęła istotnie na pojęcie Prezesa URE o rozmiarach produkcji energii z małych instalacji. Warto przy tym ponownie podkreślić, że zmiana podejścia ustawodawcy do surowości karania za nieudzielenie informacji i obniżenie 10 krotnie wysokości kary, pozwala przyjąć, że nie są to tak ważne dla regulatora rynku informacje, które uzasadniałyby bezwzględne i w każdych okolicznościach nakładanie kary na przedsiębiorcę naruszającego obowiązki sprawozdawcze.

Po wtóre należy stwierdzić, że wprowadzając obowiązek nie wykonał w terminie, ale powody opóźnienia można odnieść do znikomego zakresu naruszenia, gdyż działanie przedsiębiorcy nie było ani świadome, ani celowe. Ten subiektywny element w ocenie zachowania powoda przemawiał zdaniem Sądu za odstąpieniem od nałożenia na niego kary, tym bardziej, że przedsiębiorca też zrealizował obowiązek.

Należy przy tym podkreślić, że zasadniczo w doktrynie o orzecznictwie przyjmuje się, że administracyjna kara pieniężna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz środkiem przymusu służącym zapewnieniu realizacji decyzji administracyjnych. W związku z wykonaniem przez powoda obowiązku, nie zachodziła więc także konieczność stosowania środka przymusu w postaci kary pieniężnej. Jakkolwiek karze administracyjnej należy przypisać także funkcję prewencji, to zdaniem Sądu okoliczności sprawy niniejszej wskazują, że już samo wszczęcie postępowania o nałożenie kary i świadomość po stronie przedsiębiorcy możliwości ukarania go, stanowią w tej konkretnej sprawie wystarczający środek dla zapobieżenia dokonywania w przyszłości przez powoda tego typu naruszeń.

Naruszenie przez powoda przepisów ustawy nie miało długotrwałego charakteru, gdyż organ, już po 2 miesiącach od upływu ustawowego terminu, pozyskał informację o ilości energii wytworzonej w elektrowni słonecznej, gdyż powód zrealizował obowiązek. Takie przekroczenie terminu nie może być więc kwalifikowane jako długotrwałe.

W tym stanie rzeczy, Sąd w oparciu o przepis art. 170 ust 4 oze uznał za zasadne odstąpienie od nałożenia na powoda kary i w konsekwencji zmienił zaskarżoną decyzję w oparciu o przepis art. 479⁵³ § 2 k.p.c.

Jednocześnie Sąd doszedł do przekonania, że w sprawie niniejszej nie istnieje możliwość zastosowania przepisu względniejszego dla przedsiębiorcy i nałożenie na niego kary w wysokości 1.000 zł tj takiej jaką przewidują aktualnie obowiązujące regulacje w tej materii.

Zdaniem Sądu za niemożliwością zastosowania nowych regulacji nie przemawia treść art. 189c kpa, w myśl którego 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.

W pierwszym rzędzie należy wskazać, że literalnie regulacja ta odnosi się do wydawania decyzji administracyjnej, a więc to data jej wydania decyduje o zastosowaniu względniejszego przepisu dla przedsiębiorcy. Skoro zatem w dacie wydawania zaskarżonej decyzji nie istniała jeszcze nowa regulacja art. 170 ust 4 pkt 1 oze, to przepis o stosowaniu

nowych rozwiązań prawnych nie może mieć w sprawie niniejszej zastosowania. Natomiast wskazanie w hipotezie przepisu wprost tego etapu procedowania, jakim jest wydanie decyzji administracyjnej, oznacza, że norma ta nie może znaleźć zastosowania w odniesieniu do wyroku sądu powszechnego, który rozstrzyga o zasadności i poprawności decyzji, oceniając ją pod tym kątem na chwilę jej wydania. Rolą sądu powszechnego w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych jest bowiem ocena, czy w dacie wydania tej decyzji, stan faktyczny i prawny uzasadniał takie rozstrzygnięcie organu administracji. Dlatego w sprawach toczących się przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów zasadniczo nie znajduje zastosowania przepis art. 316 k.p.c., który nakazuje uwzględniać stan prawny i faktyczny istniejący w dacie zamknięcia rozprawy, ale oceny dokonuje się z zasadniczo z uwzględnieniem stanu, jaki istniał w dacie wydania zaskarżonej decyzji (wyroki Sądu Najwyższego z 5 marca 2015 r., III SK 8/14, LEX nr 1666027; z 18 stycznia 2017 r., III SK 45/14, LEX nr 2278299; z 18 stycznia 2017 r., III SK 6/14, LEX nr 2255325). Jedynie wyjątkowo Sąd może uwzględnić okoliczności, które zaistniały już po wydaniu decyzji. Orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje jednak, że może to nastąpić rzeczywiście tylko wyjątkowo i to w sytuacji, gdy pozostawienie w obiegu decyzji byłoby sprzeczne z porządkiem prawnym. W sprawie niniejszej nie mamy jednak do czynienia z taką sytuacją.

Warto także nadmienić, że w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych nie mają także zastosowania przepisy materialnego prawa karnego, w tym między innymi przepis art. 4 k.k., który nakazuje w sytuacji zmiany przepisu penalizującego czyn, stosować ten przepis, który jest względniejszy dla sprawcy.

Zasada ta została wyrażona między innymi przez Sąd Najwyższy w sprawie dotyczącej nakładania kar administracyjnych przez regulatora rynku telekomunikacyjnego. W wyroku z 5 stycznia 2011 r. (sygn. akt III SK 32/10) Sąd ten stwierdził: „Sąd Najwyższy podtrzymuje wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże - mając na względzie zapatrywanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - przyjmuje, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (wyroki Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r. sygn. akt III SK1/2010; z 1 czerwca 2010 r. sygn. akt III SK 5/2010; z 21 września 2010 r. sygn. akt III SK 8/2010; z 4 listopada 2010 r. sygn. akt III SK 21/2010). Uczynienie zadość przedmiotowemu standardowi nie oznacza z oczywistych względów ani konieczności, ani możliwości recypowania do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji instytucji prawa karnego materialnego. Odwołanie do standardu konwencyjnego służy bowiem zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest konieczne, by konkretne sprawy zaklasyfikowane zostały do prawa karnego. Istotne jest jedynie, by w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spełnione zostały standardy wynikające z art. 6 Konwencji.”

Zatem, także w sprawie niniejszej, okoliczność, iż kary pieniężne nakładane przez Prezesa UKE nie mają charakteru sankcji karnych sprawia, że nie ma podstaw do zastosowania kary względniejszej dla powoda, z uwzględnieniem art. 4 k.k.

Rozstrzygając o kosztach postępowania, Sąd doszedł do przekonania, że nałożenie na organ całkowitej odpowiedzialności za koszty postępowania poniesione przez powoda, o jakiej mowa w art. 98 k.p.c. jest nieuzasadnione.

Po pierwsze Sąd stwierdził, że stanowisko organu wyrażone w zaskarżonej decyzji tylko częściowo było niezasadne. Prawidłowa była bowiem konstatacja, że powód obowiązku nie wykonał. Odmienna ocena dokonana przez Sąd odnosiła się li tylko do zastosowania przepisu umożliwiającego odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej, czego organ w toku postępowania administracyjnego przedsiębiorcy odmówił.

Po wtóre zdaniem Sądu w sprawie niniejszej nieobciążanie pozwanego kosztami postępowania poniesionymi przez powoda jest uzasadnione w świetle art. 102 k.p.c., w myśl którego w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd

może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami. Przepis ten nie konkretyzuje pojęcia "wypadków szczególnie uzasadnionych", dlatego ustalenie, czy w sprawie zachodzi taki wypadek zależy od oceny sądu, ocena ta musi jednak uwzględniać wszystkie okoliczności, które mogą mieć wpływ na jej podjęcie.

Do okoliczności branych pod uwagę przez Sąd przy ocenie przesłanek zastosowania omawianego przepisu można zaliczyć także te związane z przedmiotem sporu (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 września 1973 r., I CZ 122/73, OSNC 1974, nr 5, poz. 98), a zwłaszcza jego precedensowym charakterem (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 1973 r., I PR 188/73, PUG 1973, nr 12, s. 413).

Zdaniem Sądu z taką precedensową sytuacją mamy do czynienia w sprawie niniejszej, gdyż organ administracji orzekający o karze i odmawiając powodowi odstąpienia od nałożenia kary odwołał się do dosłownego brzmienia przepisu art. 170 ust 4 oze, i zastosował kierunek wykładni, jaki dotychczas był prezentowany także w orzecznictwie SOKiK i sądów wyższej instancji przy orzekaniu o karach uregulowanych w prawie energetycznym czy w innych ustawach regulujących rynek energetyczny, w których przewidziane były kary określone nominalnie, a w których możliwość odstąpienia od ich nałożenia także abstrahowała od oceny elementu podmiotowego, jakim jest zawinienie czy warunki osobiste podmiotu dopuszczającego się naruszenia. Takie podejście organu nie może zostać ocenione negatywnie, poprzez np. obciążenie organu kosztami procesu poniesionymi przez powoda, z uwagi na to, że Sąd dokonał w sprawie niniejszej wykładni prokonstytucyjnej przepisu regulującego odstąpienie od nałożenia kary, do czego literalna wykładnia nie upoważniała organu. Dokonana przez Sąd ocena elementu podmiotowego nie wynikała wprost z przepisu, podobnie także jak uznanie braku proporcjonalności regulacji określającej karę, dlatego nie mogły być one przedmiotem oceny dokonywanej przez organ administracyjny. Wynika to z faktu, że tradycyjnie to sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w rozumieniu konstytucyjnym. To odmienne wyważenie przez Sąd interesu publicznego i słusznego interesu strony, z odwołaniem się do wartości konstytucyjnych, spowodowało wydanie innego rozstrzygnięcia niż organ.

Powyzsze okoliczności zdaniem Sądu także przemawiały za nieobciążaniem organu kosztami postępowania poniesionymi przez powoda.

Ostateczne poniesienie przez powoda kosztów sądowych w wysokości 100 zł, nie jest nieusprawiedliwione, gdyż powód obiektywnie oceniając jego działanie (zaniechanie) nie postąpił zgodnie z obowiązującymi przepisami i wszczęcie procedury zmierzającej do wymierzenia mu kary nie było niezasadne.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka