

**Sygn. akt XVII AmE 347/17**

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 listopada 2019 r.

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

Przewodniczący -	<b>Sędzia SO Bogdan Gierzyński</b>	
Protokolant:- Joanna Preizner	st.sekr.sądowy	

po rozpoznaniu w dniu 25 listopada 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **W. Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe (...) W. Z. w P.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 7 sierpnia 2017 r., Nr (...)

I. zmienia decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia z dnia 7 sierpnia 2017 r., Nr (...) w ten sposób, że obniża nałożoną na W. Z. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe (...) W. Z. w P. karę pieniężną do wysokości 1.000 zł (jeden tysiąc złotych);

II. w pozostałym zakresie oddala odwołanie.

Sędzia SO Bogdan Gierzyński

**Sygn. akt XVII AmE 347/17**

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 7 sierpnia 2017 r., znak: (...), na podstawie art. 168 pkt 11 i art. 169 ust. 1 pkt 1 oraz art. 170 ust. 4 pkt 1 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2017 r., poz. 1148) oraz art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.) w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej W. Z., prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe (...) W. Z. z siedzibą w P. orzekł, że:

1) Przedsiębiorca - W. Z., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe (...) W. Z. z siedzibą w P., naruszył art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy o odnawialnych źródłach energii, w ten sposób, iż nie

przedłożył Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki w terminie 30 dni od dnia zakończenia pierwszego kwartału 2015 r. sprawozdania kwartalnego, zawierającego informacje wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy o odnawialnych źródłach energii, za pierwszy kwartał 2015 r.;

2) Za działania opisane w punkcie 1 wymierzył Przedsiębiorcy karę w wysokości 10.000 zł (słownie: dziesięć tysięcy złotych).

Od powyższej decyzji odwołanie złożył W. Z., prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe (...) W. Z. z siedzibą w P., zaskarżając ją w całości.

Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie przepisów, t.j.:

- błędne ustalenie stanu faktycznego wynikające z naruszenia art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 i § 4 k.p.a.; oraz w zw. z 107 § 3 k.p.a. poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a w szczególności poprzez brak zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, czyli pominięcie faktów znanych organowi z urzędu, które nie wymagają dowodu, w postaci wprowadzonego w strukturze URE aktu wewnętrznego w postaci, np.: statutu, regulaminu, czy zarządzenia służących realizacji zmiany adresu siedziby Środkowo-Zachodniego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki w Ł. z ul. (...) na ul. (...), oraz poprzez brak wskazania w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przyczyn dla których organ nie przeprowadził dowodu z tych dokumentów będącym w posiadaniu URE, które zawierają fakty znane organowi z urzędu;

- art. 105 § 1 k.p.a. poprzez brak umorzenia postępowania w całości, podczas gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe, ponieważ wysyłając sprawozdanie w terminie Skarżący nie został poinformowany o zmianie opisanych adresów.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 479<sup>49</sup> k.p.c. w zw. z art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c. odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i:

a) uchylenie zaskarżonej decyzji w całości,

ewentualnie

b) zmianę zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez umorzenie postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość spowodowaną brakiem podstaw materialnych do wydania decyzji o ukaraniu.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie odwołania oraz przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach administracyjnych sprawy przesłanych Sądowi przy piśmie z 15 listopada 2017 r. – na okoliczność twierdzeń zawartych w uzasadnieniu pisma i zaskarżonej decyzji.

-

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

W. Z. prowadzi działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe (...) W. Z. z siedzibą w P..

Przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w małej instalacji odnawialnego źródła energii. W związku z powyższym Przedsiębiorca został wpisany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do rejestru wytwórców energii w małej instalacji, pod numerem (...). **/k. 6 akt adm./**

Przedsiębiorca nie wykonał obowiązku złożenia sprawozdania kwartalnego, zawierającego dane dotyczące 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 oraz sprzedanej odbiorcom końcowym, a także ilości energii elektrycznej sprzedanej odbiorcom końcowym - do dnia 30 kwietnia 2017 r., w odniesieniu do pierwszego kwartału 2017 r.

Przedsiębiorca złożył sprawozdanie za pierwszy kwartał 2017 r. w dniu 27 kwietnia 2017 r. na nieaktualny adres organu regulacyjnego (k. 7 akt adm.), a następnie po zwrocie przez Poczta niedoręczoną przesyłki, złożył je ponownie na prawidłowy adres Prezesa URE w dniu 15 maja 2017 r. (k. 8 akt adm.), które wpłynęło do Urzędu w dniu 29 maja 2017 r. **/k. 6, k. 7 akt adm./**

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym i sądowym oraz twierdzenia stron, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane.

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

Odwołanie co do zasady nie zasługuje na uwzględnienie, jednakże zmiana decyzji w zakresie wysokości kary pieniężnej nastąpiła z innych przyczyn, niż wskazanych w odwołaniu.

W pierwszej kolejności, odnosząc się do zarzutu powoda podniesionego w uzasadnieniu odwołania, a dotyczącego naruszenia przez Prezesa URE przepisów procedury administracyjnej, które miały istotny wpływ na treść decyzji stwierdzić należy, że ewentualne naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w toku prowadzonego postępowania administracyjnego nie jest przedmiotem postępowania przed tutejszym Sądem, jak również nie stanowi samoistnej podstawy uchylecia decyzji w tym postępowaniu, albowiem nie ma on wpływu na ocenę prawidłowości zaskarżonej decyzji. Wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej wszczyna bowiem postępowanie sądowe, w którym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznaje sprawę od nowa, w zakresie przedmiotu sprawy. Należy również stwierdzić, że specyficzny tryb postępowania, z jakim mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, zasadza się na założeniu, że organ w toku postępowania administracyjnego gromadzi dowody na poparcie swoich twierdzeń, zaś strona odwołująca się czyli powód, w procesie zwalcza te dowody przedstawiając sądowi inne dowody, które zmierzają do obalenia twierdzeń organu. Sąd na nowo przeprowadza zatem postępowanie dowodowe, gromadząc materiał dowodowy w postępowaniu sądowym, z tego też względu przebieg postępowania administracyjnego nie ma wpływu na ostateczną decyzję podejmowaną przez Sąd. Do powoda należy w związku z tym wykazanie, że zaprezentowane przez organ dowody nie pozwalają na konkluzję taką jak w decyzji, zaś rzeczą Sądu nie jest zastąpienie organu i przeprowadzenie postępowania od początku, a jedynie ocena legalności decyzji i w zależności od przewidzianych prawem możliwości bądź zmiana decyzji bądź jej uchylenie. W sytuacji, gdy organ stosownych dowodów nie dostarczył i decyzja nie znajduje odzwierciedlenia w zgromadzonym materiale dowodowym, na odwołującym się nie spoczywa ciężar przeprowadzenia dowodu przeciwnego. Na podstawie tak zebranego materiału dowodowego Sąd dokonuje ustaleń faktycznych oraz dokonuje subsumcji przepisów do ustalonego stanu faktycznego, czego skutkiem jest wydanie rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie.

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91, Lex nr 3724; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98, Lex nr 35385; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351 /99, Lex nr 38556; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98, Lex nr 52708) Sąd Ochrony konkurencji i Konsumentów nie może ograniczyć rozpoznania sprawy wynikającej z odwołania od decyzji tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Przekazanie przez Prezesa URE odwołania wszczyna kontradiktoryjne postępowanie cywilne, którego celem nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradiktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości podnoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Gdyby więc nawet uznać, że w postępowaniu administracyjnym

doszło do uchybień proceduralnych np. w zakresie postępowania dowodowego to nie mogą one być przedmiotem postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, albowiem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym (vide wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. akt VI ACa 952/06).

W związku z powyższym, zarzuty dotyczące przebiegu postępowania administracyjnego przed Prezesem URE podlegają uwzględnieniu jedynie w takim zakresie, w jakim ich uwzględnienie uniemożliwiłoby pozostawienie jego decyzji w obrocie prawnym, nawet po ewentualnej reformie jej treści. Taka sytuacja może mieć miejsce wyjątkowo, gdy np. decyzja zawiera nie dające się usunąć uchybienia formalne lub, gdy jest przedwczesna z uwagi na niepodjęcie w toku postępowania czynności, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe. Reasumując należy stwierdzić, że wskazywane przez powoda naruszenie przepisów postępowania administracyjnego nie uzasadnia uchylenia wydanej decyzji.

Przechodząc natomiast do przepisów prawa materialnego odnoszących się do obowiązków sprawozdawczych, na wstępie należy przywołać treść art. 9 ust 1 pkt 7 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 478), zgodnie z którym wytwórca wykonujący działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji ma obowiązek przedłożenia Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego, zawierającego wskazane informacje w terminie 30 dni od zakończenia kwartału. Termin na złożenie sprawozdania kwartalnego ma charakter materialnoprawny, co oznacza, że powinno ono zostać doręczone Prezesowi URE w terminie 30 dni od zakończenia kwartału.

Ponieważ przedsiębiorca został wpisany przez Prezesa Urzędu regulacji Energetyki do rejestru wytwórców energii w małej instalacji, tj. rejestru o którym mowa w art. 7 ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE), albowiem prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z małej instalacji odnawialnego źródła energii - posiadał powyższy obowiązek.

Termin do złożenia przez Przedsiębiorcę kwartalnego sprawozdania, za pierwszy kwartał 2017 r., upłynął zatem w dniu 30 kwietnia 2017 r.

W tym terminie Przedsiębiorca nie wywiązał się z ww. obowiązku, dlatego też Prezes URE pismem z dnia 16 maja 2016 r. (k. 1 akta dm.) zawiadomił Przedsiębiorcę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, a także poinformował go o stawianym zarzucie i wezwał do przesłania wyjaśnień i uwierzytelnionych dokumentów.

W tym miejscu należy podkreślić, że powód jako podmiot wpisany do rejestru wytwórców energii w małej instalacji prowadzonego przez Prezesa URE podlega obowiązkowi działania zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa odnoszącymi się do powyższego zakresu działalności. W związku z tym nie może powoływać się na ich nieznamość nawet, gdy nie jest prawnikiem. Powód prowadzi działalność gospodarczą, zatem zdaje sobie sprawę z odpowiedzialności z podejmowania przez siebie zadań. Również jako podmiot energetyczny, w związku z tym podlega obowiązkom wynikającym z ustawy o odnawialnych źródłach energii. Bezspornym jest zatem w niniejszej sprawie, że powód nie przedłożył Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego w terminie 30 dni od zakończenia pierwszego kwartału 2017 r., albowiem błędnie wysłanego sprawozdania nie można uznać za jego prawidłowe złożenie.

Ze względu na fakt, że przepis art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 lutego 20015 r. o odnawialnych źródłach energii ma charakter materialnoprawny. Ze względu na fakt, że zawarty w powołanym przepisie termin wynika z ustawy, nie podlega on ani skróceniu, ani przedłużeniu, a o jego długości decyduje przepis prawa, a nie wola organu czy uczestnika postępowania. Uchybienie terminowi materialnemu wywołuje skutek prawny w postaci wygaśnięcia praw i obowiązków o charakterze materialnym. Przywrócenie terminu prawa materialnego jest natomiast dopuszczalne tylko wówczas, gdy taką możliwość przewidują przepisy określające dany termin.

Niewątpliwie zgodnie z treścią art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 lutego 20015 r. o odnawialnych źródłach energii powód był obowiązany przekazywać Prezesowi URE sprawozdania kwartalne zawierające informacje, o których

mowa w pkt 5, w terminie 30 dni od dnia zakończenia kwartału. Bezspornie powód nie złożył wymaganych informacji we wskazanym terminie. Realizacja przez powoda obowiązku jakkolwiek nastąpiła, to nie została ona wykonana prawidłowo w ustawowym terminie. Obowiązujące przepisy wyraźnie wskazują bowiem terminy wykonania obowiązku informacyjnego, zatem wobec wskazanego wyżej naruszenia brak jest podstaw do zastosowania art. 174 ust. 2 ustawy o OZE. Ponadto wykonując obowiązki koncesyjne, powód zobowiązany jest do wykonywania postanowień koncesji w sposób profesjonalny, albowiem wykonuje koncesjonowaną przez państwo działalność. W związku z profesjonalizmem, jakim powinien cechować się powód, winien on przesłać sprawozdanie na właściwy, powszechnie dostępny adres urzędu regulacyjnego. Powód nie może zatem tłumaczyć się, że nie został on poinformowany o zmianie adresu. Dla prawidłowości realizacji obowiązku ustawowego, powinien on upewnić się na jaki adres ma wysłać przesyłkę zawierającą sprawozdanie kwartalne. Pozwany ma m.in. obowiązek gromadzenia informacji dotyczących ilości wytwarzanej energii elektrycznej, niezbędnych do rozliczenia finansowego (pomocy publicznej) stosowanego systemu wsparcia. Sprawozdania takie mają istotne znaczenie, tym bardziej, iż ustawodawca nałożył obowiązek ich składania w wymiarze kwartalnym. Na ich podstawie Prezes URE sporządza zbiorczy raport roczny, który przekazuje ministrowi właściwemu do spraw energii, co wynika z art. 17 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Brak terminowej sprawozdawczości po stronie podmiotów energetycznych, poprzez niedopełnienie przez nie obowiązków sprawozdawczych, rzutuje w konsekwencji na rzetelność i kompletność zbiorczego raportu rocznego, albowiem pozbawia Prezesa URE wszystkich informacji, które nie zostaną uwzględnione w raporcie rocznym.

Należy wskazać w tym miejscu, iż wykonując obowiązki koncesyjne, powód zobowiązał się do przestrzegania jej zapisów, dlatego też powinien wykonywać obowiązki koncesyjne z należytą starannością, cechującą profesjonalistów. Ponadto pomimo zwrotu przesyłki 5 maja 2017 r. nadanej na nieaktualny adres, powód dopiero w dniu 15 maja 2017 r. (k. 7 akt adm.) zdecydował się przesłać sprawozdanie kwartalne. Nie zrealizował zatem swojego obowiązku niezwłocznie, choć ustalenie prawidłowego adresu i nadanie przesyłki na właściwy adres mogło zostać wykonane nawet tego samego dnia. Sąd zatem nie znajduje podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary. Istotą nakładania kar pieniężnych za naruszenia warunków koncesji jest bowiem zapobieganie w przyszłości naruszania przez podmioty prawa przez podmioty obowiązane, kara ma działać prewencyjnie i wychowawczo na podmiot, który nie działa zgodnie z przepisami prawa.

W ocenie Sądu Prezes URE prawidłowo ustalił stan faktyczny. Prawi dłowo też nałożył karę pieniężną w wysokości 10.000 zł, tj. wysokości która obowiązywała w dacie wydania zaskarżonej decyzji i była wysokością ściśle określoną kwotowo w przepisie art. 174 ust. 4 pkt 1 ustawy o OZE. Zatem wysokość kary pieniężnej nie była wówczas uzależniona ani od stanu finansowego podmiotu, ani też nie była ustalana na zasadzie miarkowania.

Sąd stwierdza natomiast, że przepis art. 170 ust. 4 pkt 2 OZE został zmieniony przez art. 1 pkt 59 lit a tiret pierwsze ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1276) zmieniającej m.in. ustawę z dniem 14 lipca 2018 r. Ustęp 4 pkt 2 tego przepisu po zmianie brzmi: „wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadkach określonych w art. 168 pkt 11, 11b, 12, 14, 16 i 18, wynosi 1.000 zł.

Jako, że regulacje administracyjne podlegają regułom prawa karnego, Sąd w przedmiotowej sprawie zastosował zatem sankcję względniejszą dla ukaranego podmiotu, tj. przepis względniejszy, mając na względzie brzmienie art. 4 § 2 k.k., w myśl którego jeżeli według nowej ustawy za czyn objęty wyrokiem nie można orzec kary w wysokości kary orzeczonej, wymierzoną karę obniża się do wysokości najsurowszej kary możliwej do orzeczenia na podstawie nowej ustawy. Do pozytywnych aspektów bezpośredniego działania nowej ustawy (w tym przypadku o OZE) najczęściej zalicza się to, że w stosunku do wszystkich podmiotów mają zastosowanie te same nowe przepisy prawa, które przynajmniej z założenia powinny lepiej odzwierciedlać aktualne stosunki prawne.

Podkreślenia w tym miejscu zatem wymaga, że Sąd orzekając w przedmiotowej sprawie wziął pod uwagę przepis art. 316 k.p.c., zgodnie z którym Sąd wydając wyrok bierze pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy, co oznacza, że przepis ten statuuje zasadę aktualności wyroku. Zasada ta obejmuje zarówno obowiązujące przepisy, mogące stanowić podstawę rozstrzygnięcia, jak i okoliczności faktyczne rozpoznawanej sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 1997 r., II CKN 70/96, Legalis Nr 40751). W związku z powyższym należało przy orzekaniu

w sprawie niniejszej, w zakresie określenia wysokości nałożonej kary pieniężnej uwzględnić stan rzeczy obowiązujący w dacie orzekania przez Sąd Okręgowy, a który uległ zmianie w stosunku do tego, jaki obowiązywał w chwili wytaczania powództwa (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 22 sierpnia 2018 r., III AUa 128/2018, LEX nr 2538410).

W konsekwencji, stosując wobec przedsiębiorcy względniejsze przepisy związane z wymierzeniem kary pieniężnej. W tej sytuacji względniejszą dla powoda kara pieniężną jest kwota 1.000 zł, wskazana w art. 170 ust. 4 pkt 2 OZE, w aktualnym brzmieniu.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c. orzekł jak w pkt. I sentencji wyroku, w pozostałym zakresie, tj. uznając, iż co do zasady naruszenie przepisów ustawy o OZE zostało stwierdzone, Sąd na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. oddalił w pozostałym zakresie odwołanie.

SSO Bogdan Gierzyński