

Sygn. akt XVII AmE 46/19

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 marca 2021 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SO Witold Rękosiewicz	SSO Witold Rękosiewicz
--	------------------------

po rozpoznaniu w dniu 29 marca 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością

z siedzibą w B.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 22 lutego 2016 r. nr (...)

1. oddala odwołanie,
2. zasądza od (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmE 46/19

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) decyzją z dnia 22 lutego 2016 r. nr (...), na podstawie art. 168 pkt 11 w związku z art. 6 ust. 3 oraz w związku z art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r., poz. 478 ze zm., dalej: uoze) w związku z art. 104 k.p.a., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w zw. z ujawnieniem w prowadzonej przez (...) sp. z o. o. z siedzibą w B. (dalej: Przedsiębiorca, Spółka, powód) działalności koncesjonowanej naruszenia prawa polegającego na nieprzedłożeniu Prezesowi URE w terminie 45 dni od zakończenia III kwartału 2015 r. sprawozdania, o którym mowa w art. 6 ust. 3 uoze orzekł, że:

1. Przedsiębiorca nie przedstawił do dnia 16 listopada 2015 r. sprawozdania kwartalnego

dotyczącego przyłączonych do jego sieci mikroinstalacji, o którym mowa w art. 6 ust. 3

uoze,

2. z tego tytułu wymierzył Przedsiębiorcy, zgodnie z art. 170 ust. 4 pkt 1 uoaze karę pieniężną w wysokości 10 000 zł.

(...) sp. z o. o. z siedzibą w B. w złożonym odwołaniu zaskarżyła decyzję Prezesa URE w części, tj. w zakresie pkt II decyzji.

Zaskarżonej decyzji powód zarzucił naruszenie:

1. art. 174 ust. 1 i 2 uoaze, w związku z art. 56 ust. 6 i 6a ustawy Prawo energetyczne, przez błędną wykładnię, prowadzącą do przyjęcia, że dla odstąpienia od wymierzenia kary najbardziej istotna jest przesłanka zrealizowania obowiązku, zanim organy powzięły o tym wiadomość, a pozostałe przesłanki, tj. znikomość naruszenia, a także zakres naruszeń, powtarzalność naruszeń lub korzyści finansowe możliwe do uzyskania z tytułu naruszenia, mają znaczenie drugorzędne, skutkującą nieodstąpieniem od wymierzenia kary, pomimo stwierdzenia, zrealizowania obowiązku i znikomego zakresu naruszenia,

2. naruszenie art. 7 k.p.a., polegające na jego błędnym zastosowaniu, skutkującym przyjęciem, że w okolicznościach sprawy nie odstąpienie od nałożenia kary za znikome naruszenie, po zrealizowaniu obowiązku nałożonego ustawą, uzasadnione jest zarówno słusznym interesem obywateli, jak i interesem społecznym.

Na podstawie powyższych zarzutów powód wniósł o zmianę decyzji w zaskarżonej części i orzeczenie o odstąpieniu od wymierzenia kary za stwierdzone w pkt I naruszenie.

W odwołaniu powód potwierdził, że sprawozdanie, o którym mowa w art. 6 ust. 3 uoaze złożył po otrzymaniu od Prezesa URE zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia (...) sp. z o.o. kary pieniężnej w zw. z nieprzedłożeniem w terminie 45 dni od zakończenia kwartału ww. sprawozdania.

Zdaniem powoda w sprawie występowały przewidziane w art. 174 ust. 1 i 2 uoaze przesłanki do odstąpienia przez Prezesa URE od nałożenia na Spółkę kary pieniężnej. Powód podniósł, że ze względu na niewielki rozmiar, prowadzona działalność dystrybucyjna, obejmująca 6 odbiorców, nie wywiera wpływu funkcjonowanie krajowego systemu elektroenergetycznego. Wskazał na wysokość przychodu osiągniętego z tytułu dystrybucji energii elektrycznej w 2014 r. oraz poniesionej z działalności straty. Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego powód zauważył, że przy podejmowaniu decyzji o nałożeniu kary pieniężnej konieczne jest uwzględnienie elementów o charakterze subiektywnym w postaci zachowania karanego podmiotu, jego motywacji kontekstu naruszenia czy wpływu przedsiębiorstwa na uchybienie obowiązującym normom. Przedsiębiorca zauważył, że jego uchybienie miało charakter jednorazowy. W wyniku naruszenia nie powstała żadna szkoda. Naruszenie nie było działaniem celowym ani świadomym. Wynikało z przeoczenia związanego z tym, że obrót energią elektryczną jest uboczną działalnością Spółki. W ocenie powoda, w sprawie zachodziły uzasadnione podstawy do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Pozwany podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji. Zauważył, że w odwołaniu powód dokonał swobodnego połączenia przepisów dotyczących odstąpienia od wymierzenia kary zawartych w Prawie energetycznym i ustawie o odnawialnych źródłach energii mimo, że w sprawie miły zastosowanie jedynie przepisy uoaze. Oświadczył, że przy wydawaniu zaskarżonej decyzji nie pominął art. 174 ust. 2 uoaze. Z przyczyn, które wyjaśnił w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie znalazł jednak podstaw do zastosowania tego przepisu. Wskazał, iż z okoliczności sprawy wynika, że powód zrealizował obowiązek dopiero po powzięciu przez Prezesa URE wiadomości o uchybieniu i zawiadomieniu powoda o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. W kwestii nałożonej decyzją kary pieniężnej pozwany wyjaśnił, że ze względu na ustalenie jej wysokości przez ustawodawcę w przepisach uoaze w kwocie 10 000 zł nie miał możliwości modyfikowania jej wysokości z uwagi na okoliczności sprawy, popełnionego

naruszenia i możliwości finansowe sprawcy deliktu. Wobec tego po stwierdzeniu popełnienia przez Przedsiębiorcę naruszenia był zobowiązany do nałożenia kary w wysokości ustalonej w przepisach ustawy.

Pozwany wskazał ponadto, że na mocy przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 925) zniesiony został obowiązek administracyjny, którego niewykonanie stanowiło podstawę do nałożenia w zaskarżonej decyzji kary pieniężnej. Powołując się na wyrok Sądu Najwyższego podkreślił, że dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego sprawy istotna jest data wydania zaskarżonej decyzji, w szczególności z uwagi na charakter postępowań regulacyjnych. Zauważył, iż w czasie prowadzenia postępowania administracyjnego i dacie wydania zaskarżonej decyzji obowiązywały przepisy ustawy o odnawialnych źródłach energii w brzmieniu przed nowelizacją. Na tej podstawie stwierdził, że w sprawie brak podstaw do zmiany lub uchylecia zaskarżonej decyzji ze względu na zmianę stanu prawnego po dacie jej wydania. Prezes URE zaznaczył, że art. 189c k.p.a., regulujący kwestie intertemporalne dotyczące nakładania kar pieniężnych, znajduje zastosowanie do postępowań wszczętych po 31 maja 2017 r. Zdaniem pozwanego, wobec późniejszej zmiany stanu prawnego, nawet w razie uwzględnienia odwołania w sprawie nie ma podstaw do obciążenia Prezesa URE kosztami postępowania.

### ***Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:***

Decyzją z dnia 1 marca 2012 r. nr (...) /PS Prezes URE udzielił (...) sp. z o.o. z siedzibą w B. koncesji na dystrybucję energii elektrycznej. Na podstawie art. 9h ustawy Prawo energetyczne, w dniu 13 września 2012 r. Przedsiębiorca został wyznaczony operatorem systemu dystrybucyjnego na okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2027 r. Obszar działania operatora systemu dystrybucyjnego wynika z udzielonej temu przedsiębiorcy ww. koncesji. (okoliczność bezsporna)

Przedsiębiorca w terminie 45 dni od dnia zakończenia trzeciego kwartału 2015 r., czyli do dnia 16 listopada 2015 r., nie wykonał obowiązku określonego w art. 6 ust. 3 uoee, polegającego na złożeniu sprawozdania kwartalnego dotyczącego przyłączonych do jego sieci mikroinstalacji. (okoliczność bezsporna)

Pismem z dnia 8 grudnia 2015 r., znak D. (...) (...), Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z ujawnieniem w prowadzonej przez niego działalności koncesjonowanej naruszenia prawa polegającego na nieprzedłożeniu sprawozdania, o którym mowa w art. 6 ust. 3 ustawy o odnawialnych źródłach energii (k. 1 akt adm.). Zawiadomienie zostało doręczone Przedsiębiorcy w dniu 11 grudnia 2015 r. (k. 2 akt adm.).

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie Przedsiębiorca w piśmie z dnia 21 grudnia 2015 r. przedstawił wyjaśnienia, złożył przedmiotowe sprawozdanie i wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary, powołując się na spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 56 ust. 6a ustawy Prawo energetyczne. (k. 3- 8 akt adm.)

Pismem z dnia 18 stycznia 2016 r. Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy. Pismo zostało doręczone przedsiębiorcy w dniu 26 stycznia 2016 r., a 10-dniowy termin wyznaczony na zapoznanie się z aktami sprawy upłynął w dniu 5 lutego 2016 r. W wyznaczonym terminie Przedsiębiorca nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia. (k. 9-10 akt adm.).

### ***Na podstawie dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy zważył, co następuje:***

Okoliczność, że powód nie wykonał w terminie ustawowym wynikającego z art. 6 ust. 3 uoee obowiązku złożenia sprawozdania nie była w odwołaniu kwestionowana. Wobec stwierdzenia, że Przedsiębiorca nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 6 ust. 3 uoee Prezes URE, zgodnie z art. 168 pkt 11 uoee zobligowany był do nałożenia na powoda kary pieniężnej w wysokości określonej w ustawie.

W odwołaniu powód powołał się na wybrane wyroki Sądu Najwyższego. Na tej podstawie wskazał, że zgodnie z przyjętą w tych wyrokach linią orzecniczą w sprawach z odwołania od decyzji regulatora rynku, nakładających kary pieniężne z

tytułu naruszenia obowiązków ustawowych, przy weryfikacji prawidłowości decyzji organu w zakresie kary pieniężnej sąd powinien stosować takie same zasady, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Zdaniem powoda, w celu zapewnienia poszanowania w krajowym porządku prawnym standardów w zakresie odpowiedzialności represyjnej wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w rozpoznawanej sprawie należy uwzględnić okoliczności faktyczne i odnieść je do przesłanek zastosowania art. 174 ust. 1 i 2 uoze.

W odniesieniu do powyższego stanowiska wskazać należy, że administracyjne kary pieniężne są środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz Państwa. Sankcje administracyjne stosowane automatycznie z mocy ustawy mają głównie znaczenie prewencyjne. Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, ale ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (wyrok TK z 31 marca 2008 r. SK 75/06). Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 stycznia 2011 r. (III SK 32/10) w sprawie na gruncie prawa telekomunikacyjnego stwierdził, że kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych. Jednakże mając na względzie zapatrywania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje się, że w zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawach karnych. Uczynienie zadość temu standardowi nie oznacza z oczywistych względów ani konieczności, ani możliwości recypowania do spraw z zakresu regulacji 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. W sprawie M. przeciwko Francji (Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1998 r., skarga nr (...)) Trybunał uznał, że sankcja wymierzana przez organy administracji ma charakter represyjny, ale nie doszło do naruszenia art. 6 Konwencji, gdyż postępowanie kontrolne nad decyzją o nałożeniu sankcji w postaci odebrania prawa jazdy spełniało wymogi rzetelnego procesu ustanowione dla spraw karnych. W sprawie B. przeciwko Szwajcarii (wyrok ETPCz z dnia 29 kwietnia 1988, skarga nr (...)) za sankcję karną uznano karę pieniężną nakładaną za udział w nielegalnej demonstracji, co nie wyklucza orzekania o karach za drobne czyny przez organy administracji, o ile w postępowaniu zapewniona jest możliwość odwołania do sądu, przed którym zapewnione będą gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji. Te ostatnie oznaczają zaś, że kontrola sądu nie może ograniczać się do kontroli legalności decyzji. W taki właśnie sposób prowadzone jest postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów. Zgodnie bowiem z ugruntowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem, w prowadzonym na skutek wniesienia odwołania od decyzji organu regulacyjnego (Prezesa URE) postępowaniu Sąd nie ogranicza się do kontroli legalności zaskarżonej decyzji, lecz obowiązany jest do rozpoznania sprawy na nowo w sposób merytoryczny, przy wykorzystaniu zasad postępowania dowodowego obowiązujących w kontradiktoryjnym procesie cywilnym. W tym stanie przedstawione przez powoda stanowisko nie mogło mieć wpływu na ocenę zasadności wydanej przez Prezesa URE decyzji oraz wysokości nałożonej w niej na powoda kary pieniężnej, ustalonej przez ustawodawcę w art. 170 ust. 4 pkt 1 uoze w kwocie 10 000 zł.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 174 ust. 1 uoze w zw. z wymienionymi w tym przepisie kryteriami wymiaru kary wskazać należy, że z tytułu naruszenia, o którym mowa w art. 168 pkt 11 uoze w przepisach tej ustawy przewidziana została sankcja w ściśle określonej wysokości, tj. 10 000 zł. Zatem ani pozwany Prezes URE ani Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nie mają możliwości miarkowania wysokości tej kary z uwagi na wskazane w art. 174 ust. 1 uoze okoliczności dotyczące zakresu naruszeń, ich powtarzalności, czy sytuacji finansowej karanego podmiotu. Po stwierdzeniu niewypełnienia przez Przedsiębiorcę obowiązku sprawozdawczego Prezes URE był zobligowany do nałożenia na ten podmiot kary pieniężnej w wysokości ustalonej w art. 170 ust. 4 pkt 1 uoze. Ze względu ustalenie przez ustawodawcę wysokości nakładanej z tytułu określonego w art. 168 pkt 11 uoze naruszenia kary pieniężnej w sposób sztywny w kwocie 10 000 zł Prezes URE nie miał więc żadnej możliwości miarkowania wysokości nakładanej na powoda kary przy uwzględnieniu wymienionych w art. 174 ust. 1 okoliczności.

W tym miejscu należy zauważyć, że ciężący na powodzie obowiązek złożenia sprawozdania kwartalnego został sformułowany na gruncie ustawy o odnawialnych źródłach energii i nie wynika z przepisów ustawy Prawo energetyczne. Przepisy Prawa energetycznego nie miały zastosowania w przedmiotowej sprawie i Prezes URE nie miał możliwości ich naruszenia przy wydawaniu zaskarżonej decyzji. Wobec tego podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 56 ust. 6 i 6a Prawa energetycznego należało uznać za całkowicie bezpodstawny.

Z przepisów ustawy o odnawialnych źródłach energii wynika, że mimo, iż Prezes URE nie ma możliwości miarkowania wysokości nakładanej z tytułu stwierdzonego w decyzji naruszenia kary pieniężnej, w określonej sytuacji ma jednak możliwość odstąpienia od wymierzenia tej kary. Zgodnie z art. 174 ust. 2 uoże organ może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek przed powzięciem przez organ wiadomości o tym naruszeniu. W niniejszej sprawie powód był zobowiązany do przedłożenia sprawozdania kwartalnego dotyczącego przyłączonych do jego sieci mikroinstalacji za III kwartał 2015 r. do dnia 16 listopada 2016 r. Powód złożył sprawozdanie w dniu 15 grudnia 2015 r., dopiero po doręczeniu Przedsiębiorcy zawiadomienia Prezesa URE z dnia 8 grudnia 2015 r. o wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia kary z tytułu nieprzedłożenia sprawozdania w terminie ustawowym. Z powyższego wynika, że powód wykonał obowiązek dopiero po powzięciu przez Prezesa URE wiadomości o naruszeniu. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że ze względu na brak mikroinstalacji przyłączonych do sieci Przedsiębiorcy zakres stwierdzonego naruszenia został uznany za znikomy. Skoro jednak powód zrealizował ciężący na nim obowiązek dopiero po powzięciu przez Prezesa URE informacji o naruszeniu, w sprawie nie zostały spełnione łącznie dwie wymienione w art. 174 ust. 2 uoże przesłanki stanowiące warunek odstąpienia przez Prezesa URE od nałożenia na powoda kary pieniężnej. Nawet uznając, że stopień szkodliwości naruszenia był znikomy, Prezes URE nie miał możliwości zastosowania w odniesieniu do powoda instytucji odstąpienia od nałożenia kary. Wobec tego również zarzut naruszenia art. 174 ust. 2 uoże należało uznać za nietrafny.

W ocenie Sądu w postępowaniu administracyjnym okoliczności sprawy zostały wyjaśnione prawidłowo. Powód nie kwestionował faktu, iż nie wykonał ciężącego na nim obowiązku. Zgodnie z art. 355 § 2 k.c. na powodzie jako podmiocie profesjonalnym spoczywa obowiązek dołożenia należytej staranności przy wykonywaniu działalności koncesjonowanej. Dotyczy to szczególnie realizowania w sposób prawidłowy obowiązków wynikających z przepisów ustawy. Ze względu na obiektywny charakter odpowiedzialności wynikającej z przepisów ustawy brak celowości i świadomości naruszenia nie ma znaczenia dla możliwości nałożenia na powoda kary pieniężnej z tytułu niewykonania obowiązku. W tym stanie ponoszony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 7 k.p.a., oraz twierdzenie, że uchybienie obowiązkowi nie było działaniem celowym jest bez wpływu na ocenę zasadności zaskarżonej decyzji i nie może stanowić podstawy do uwzględnienia odwołania i uchylenia zaskarżonej decyzji.

Wbrew wyrażonemu w odwołaniu stanowisku w sprawie nie zachodziły podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji i odstąpienia od wymierzenia powodowi kary pieniężnej.

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.148<sup>1</sup> § 1 k.p.c. rozpoznał sprawę na posiedzeniu niejawnym.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do uwzględnienia oddalił odwołanie, jako bezzasadne - art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 98 k.p.c., stosownie do wyniku sporu, ustalając wysokość należnych pozwanemu kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 720 zł, na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia odwołania.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz