

Sygn. akt *XVII AmE 239/22*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 09 sierpnia 2023 r.

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

Przewodniczący –	Sekr. Sądowy Magdalena Ratajczyk
-------------------------	---

Protokolant –	S.. Sądowy Magdalena Ratajczyk
----------------------	---------------------------------------

po rozpoznaniu 09 sierpnia 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) **spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 30 grudnia 2021 r. Nr (...)

uchyla zaskarżoną decyzję;

zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. kwotę 1.737,00 zł (jeden tysiąc siedemset trzydzieści siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu, w tym kwotę 720,00 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, za czas od dnia uprawomocnienia się orzeczenia do dnia zapłaty.

SSO Małgorzata Wiliński

Sygn. akt XVII AmE 239/22

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 09 sierpnia 2023 r.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 30 grudnia 2021 r. Nr (...), na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 w zw. z art. 56 ust. 2, ust. 3 pkt. 2, ust. 4 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j.: Dz. U. z 2021 r., poz. 716 ze zm.) w zw. z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia przedsiębiorstwu energetycznemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą: (...)spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., ul. (...), (...)-(...) W., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), kary pieniężnej w związku z naruszeniem warunku 2.3.2. koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej Nr (...), udzielonej decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Nr (...) z dnia 14 kwietnia 2020 r. (ze zm.)

stwierdził, że koncesjonariusz, naruszył warunek 2.3.2. koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej Nr (...), poprzez niepoinformowanie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o istotnych zmianach dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją, tj. o zmianie danych osób wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania koncesjonariusza, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia tych zmian,

za działania opisane w pkt. 1 wymierzył Koncesjonariuszowi karę pieniężną w wysokości 2000 zł (słownie: dwa tysiące złotych).

Od powyższej decyzji odwołanie złożyła (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. zaskarżając ją w całości.

Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji:

naruszenie art. 15^{zzzzzn} ust. 1 ustawy z dnia 22 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem CO VID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (dalej jako „Ustawa COVID- 19”), polegającą na niezawiadomieniu powoda o uchybieniu terminu do wystąpienia z wnioskiem o zmianę koncesji,

naruszenie art. 8 k.p.a., polegające na naruszeniu zasady proporcjonalności, bezstronności oraz równego traktowania,

naruszenie art. 7 oraz 77 k.p.a., polegające na braku pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz wszystkich okoliczności sprawy mogących stanowić przedmiot rozstrzygania, w szczególności pominięcia szerszej analizy społecznej szkodliwości czynu i okoliczności mających istotny wpływ na jej charakter,

błąd w ustaleniach faktycznych polegający na uznaniu, że niezgłoszenie Prezesowi URE zmiany członka zarządu spółki (koncesjonariusza) w terminie określonym w ustawie - Prawo energetyczne, a w szczególności:

sposób popełnienia czynu,

motywacja powoda,

postać zamiaru,

charakter naruszonego dobra,

inne okoliczności faktyczne

przemawiały za tym, że czyn powoda należało ocenić jako społecznie szkodliwy w stopniu większym niż znikomy,

co doprowadziło

do naruszenia art. 56 ust. 6a ustawy - Prawo energetyczne, poprzez jego niezastosowanie i nieodstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego.

Biorąc pod uwagę powyższe odwołująca spółka wniosła o:

na podstawie art. 479⁴⁸ § 2 k.p.c., uchylenie decyzji i umorzenie postępowania przez organ ewentualnie zmianę zaskarżonej decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej,

na podstawie art. 479⁵² k.p.c., wstrzymanie przez sąd wykonania zaskarżonej decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy,

dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów:

korespondencji mailowej z dnia 19 listopada 2020 roku, na fakt złożenia wniosku o zmianę koncesji przez powoda;

korespondencji mailowej z dnia 12 marca 2021, na fakt czynnego udziału powoda w postępowaniu o zmianę koncesji;
pełnego odpisu z KRS powoda, na fakt wpisania zmian danych powoda;

trzech decyzji organu umarzające postępowanie w przedmiocie wymierzenia kary pieniężnej, na fakt selektywności organu w rozpoznaniu spraw oraz naruszenia zasad równego traktowania oraz pogłębiania zaufania;

przekazanie akt sprawy o sygnaturze (...) do Sądu;

dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentu znajdującego się w aktach sprawy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Środkowo - Zachodniego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki w Ł. o sygnaturze akt (...), tj. "wniosku powoda o zmianę koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej.

Wobec przedstawionych zarzutów odwołujący wniósł o:

uchylenie przez sąd zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania w całości, względnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania,

ewentualnie o

zmianę przez sąd zaskarżonej decyzji w części dotyczącej wymierzenia kary pieniężnej i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej zgodnie z art. 56 ust. 6a prawa energetycznego,

zasądzenie od organu na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o:

oddalenie odwołania,

na wypadek wyznaczenia posiedzenia przygotowawczego, zwolnienie na podstawie art. 205⁵ § 3 k.p.c. pozwanego (Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) od obowiązku stawienia się na posiedzenie przygotowawcze, gdyż z okoliczności sprawy wynika, że udział pełnomocnika pozwanego będzie wystarczający,

zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

(...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. wpisana została do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 3 marca 2017 r. pod nr (...).

Dowód: odpis z Krajowego Rejestru Sądowego k. 16-17

Decyzją z dnia 14 kwietnia 2020 r. (...)Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił przedsiębiorstwu energetycznemu, prowadzącemu działalność gospodarczą pod firmą: (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. koncesji Nr (...) (ze zm.) na wytwarzanie energii elektrycznej na okres od 14 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2035 r.

Dowód: Koncesja z dnia 14 kwietnia 2020 r., k. 9-12 akt administracyjnych

Zgodnie z warunkiem 2.3.2 ww. koncesji: „Koncesjonariusz jest obowiązany w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia innych - niż wskazane w pkt 2.3.1 - istotnych zmian dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w szczególności odnoszących się do rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności danych osób uprawnionych lub wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania Koncesjonariusza), zawiadomić pisemnie Prezesa URE o tych zmianach, przedkładając jednocześnie - w przypadku kiedy zmiana ta powoduje potrzebę zmiany zapisów niniejszej koncesji - wnioski o jej zmianę”.

Dowód: Warunek 2.3.2. koncesji z dnia 14 kwietnia 2020 r., k. 10v akt administracyjnych

Zgodnie z ogłoszeniem wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego opublikowanym w Monitorze Sądowym i Gospodarczym nr (...) z dnia 5 października 2020 r. pod pozycją (...) sąd rejestrowy w dniu 29 września 2020 r. wpisał do Krajowego Rejestru Sądowego zmianę danych osób wchodzących w skład organu uprawniającego do reprezentacji podmiotu, poprzez wykreślenie P. P. - Prezesa Zarządu oraz T. S. - Członka Zarządu i wpisanie J. G. jako Członka Zarządu.

Dowód: wpis do Krajowego Rejestru Sądowego opublikowanym w Monitorze Sądowym i Gospodarczym nr (...), k. 3 akt administracyjnych

O zmianie danych osób wchodzących w skład zarządu Koncesjonariusz poinformował Prezesa URE pismem z dnia 19 listopada 2020 (data wpływu do URE - 2 grudnia 2020 r.).

Dowód: pismo z dnia 19 listopada 2022 r. k. 2 akt administracyjnych

Pismem z dnia 20 lipca 2021 r. zawiadomiono Koncesjonariusza o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej wzywając jednocześnie w terminie 30 dni, od dnia otrzymania tego pisma, do przedstawienia szczegółowych dokumentów i wyjaśnień zawierających informacje o ogólnej sytuacji finansowej Koncesjonariusza, wysokości przychodów (kwota brutto) i dochodów Koncesjonariusza, uzyskanych z działalności gospodarczej ogółem w 2020 roku oraz wysokości przychodów (kwota brutto) i dochodów wynikających z działalności koncesjonowanej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w roku 2020 r. Pismo to zostało doręczone w dniu 27 lipca 2021 r.

Dowód: pismo URE z dnia 20 lipca 2021 r. k. 13-14 akt administracyjnych

Pismo Poczty Polskiej z 14 grudnia 2021 r. k. 15 akt administracyjnych

Dokument elektroniczny wygenerowany w dniu 10 grudnia 2021 r. k. 16 akt administracyjnych

Screen ekranu 'śledzenie przesyłek' z 27 grudnia 2021 r. k. 17-18 akt administracyjnych

Pismem z dnia 5 sierpnia 2021 r. (data wpływu 17 sierpnia 2021 r.) do Środkowo-Zachodniego Oddziału Terenowego Urzędu Regulacji Energetyki z siedzibą w Ł. Koncesjonariusz złożył wyjaśnienia i dokumenty dotyczące sytuacji finansowej Spółki oraz wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej „z uwagi na znikomy stopień szkodliwości czynu oraz zrealizowanie obowiązku przez Spółkę Koncesjonariusz wskazał, że Spółka dokonała zgłoszenia zmian danych osób wchodzących w skład organu (...) pismem z dnia 19 listopada 2020 r.". Wyjaśnił, że „niezłożenie powyższych informacji w terminie wynikało z istotnych ograniczeń w organizacji pracy biura Spółki wynikających z trwającej pandemii COVID-19". Ponadto Koncesjonariusz wskazał, iż „w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania biura Spółki, również w okresie pandemii COVID-19, Spółka usprawniła procedury administracyjne związane z wewnętrzną organizacją biura oraz zapewniła odpowiednie środki mające na celu terminowe zgłaszanie Prezesowi URE zmian dotyczących Spółki, w tym jej organów i wspólników.

Dowód: pismo z dnia 5 sierpnia 2021 r. k. 19-20v akt administracyjnych

Pismem z dnia 17 listopada 2021 r. Koncesjonariusz został poinformowany o zebraniu materiału dowodowego i możliwości ostatecznego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 7 dni od daty otrzymania pisma. Pismo to zostało doręczone w dniu 29 listopada 2021 r. (zwrotne potwierdzenie w aktach postępowania). We wspomnianym terminie koncesjonariusz nie złożył żadnych wyjaśnień ani dokumentów.

Dowód: pismo z dnia 17 listopada 2021 r. k. 25-25v akt administracyjnych

zwrotne potwierdzenie doręczenia k.26 akt administracyjnych

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o bezsporne twierdzenia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki przedstawione w uzasadnieniu decyzji z dnia 30 grudnia 2021 r., oraz dokumenty zgromadzone w aktach administracyjnych. Prawdziwość tych twierdzeń i dokumentów nie była kwestionowana przez żądną ze stron, a tym samym mając na uwadze normę art. 229 k.p.c. i art. 230 k.p.c. stanowiły one podstawę poczynionych ustaleń.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Podstawę wydania zaskarżonej decyzji stanowił przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.), zgodnie z którym karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki naruszenia warunków koncesji upatrywał w zaniechaniu wypełnienia obowiązków określonych w pkt 2.3.2. koncesji udzielonej odwołującej spółce decyzją z dnia 14 kwietnia 2020 r. znak (...) . Zgodnie z treścią przywołanego zapisu koncesji, koncesjonariusz jest obowiązany w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia zaistnienia innych - niż wskazane w pkt 2.3.1 - istotnych zmian dotyczących wykonywanej działalności objętej niniejszą koncesją (w szczególności odnoszących się do rozszerzenia bądź ograniczenia zakresu tej działalności, danych osób uprawnionych lub wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania koncesjonariusza), zawiadomić pisemnie Prezesa URE o tych zmianach, przedkładając jednocześnie - w przypadku kiedy zmiana ta powoduje potrzebę zmiany zapisów niniejszej koncesji - wniosek o jej zmianę.

W stanie faktycznym przedmiotowej sprawy nie budziło wątpliwości, że strona odwołująca faktycznie nie zachowała opisanego wyżej terminu do zawiadomienia o zmianach zachodzących w składzie zarządu spółki.

Wobec przywołania w zarzutach odwołania art. 15^{zzzzzn} ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 ze zm.; dalej: „Ustawa COVID”) koniecznym okazało się rozstrzygnięcie, czy przepis ten znajduje w sprawie zastosowanie. Rozważenie powyższego wiązało się z tym, że przywołany przepis odnosi się do biegu terminów przewidzianych przepisami prawa administracyjnego, a więc przepisów wynikających z obowiązujących ustaw. Przepis nie ma zastosowania do terminów zakreślonych decyzjami administracyjnymi, a więc także wynikającymi z zapisów koncesyjnych. Należało tym samym ustalić, czy w sprawie doszło, tak jak to twierdzi Prezes Urzędu, jedynie do naruszenia warunków koncesji, czy przepisów prawa sensu largo.

Dokonując powyższego Sąd poczynił ustalenia, czy przywołany wyżej zapisy koncesji stanowi indywidualne określenie dla odwołującej spółki terminu poinformowania Prezesa Urzędu o zmianach zachodzących w składzie jej organów, czy też faktycznie mamy tu do czynienia z powieleniem obowiązujących przepisów prawa.

Konieczne warunki koncesji określone zostały w art. 37 ust. 1 i 2 ustawy Prawo energetyczne. Koncesja powinna określać:

a/ dane formalne (oznaczenie podmiotu, jego siedziby lub miejsca zamieszkania oraz ich adres, numer w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym, o ile przedsiębiorca taki numer posiada, lub numer równoważnego rejestru państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Turcji oraz numer identyfikacji podatkowej);

b/ warunki szczególne koncesji (datę rozpoczęcia działalności objętej koncesją oraz warunki wykonywania działalności, przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją, okres ważności koncesji, szczególne warunki

wykonywania działalności objętej koncesją, zabezpieczenie ochrony środowiska w trakcie oraz po zaprzestaniu koncesjonowanej działalności i szczególne zasady odnawiania zabezpieczenia majątkowego, o których mowa w art. 38 ust. 5, w przypadku gdy zabezpieczenie to zostało ustanowione, warunki zaprzestania działalności przedsiębiorstwa energetycznego po wygaśnięciu koncesji lub po jej cofnięciu).

Wyszczególnione elementy mają charakter obligatoryjny.

Dodatkowo jak stanowi art. 37 ust. 2d ustawy Prawo energetyczne przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesję na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą jest obowiązane zgłaszać Prezesowi URE zmiany danych, o których mowa w art. 35 ust. 1c pkt 4 i 5, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tych zmian. Z kolei z art. 35 ust. 1c pkt 4 tej ustawy dotyczy danych osób uprawnionych lub wchodzących w skład organu uprawnionego do reprezentowania wnioskodawcy, obejmujących imię i nazwisko, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo, numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (PESEL), o ile został nadany, serię i numer paszportu albo innego dokumentu stwierdzającego tożsamość i adres zamieszkania.

Porównanie zapisu 2.3.2. koncesji z przywołanym art. 37 ust. 2d ustawy wskazuje, że w decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki powtórzono obowiązek ustawowy związany z koniecznym informowaniem o zmianach w składzie organów koncesjonariusza, w tym w zakresie terminu do zgłoszenia takich zmian.

W ocenie Sądu działaniu takiemu można nadać jedynie charakter porządkowy. Decyzją o udzielenie koncesji nie można było bowiem np. skrócić lub wydłużyć terminu do zaanonsowania zaistniałych zmian. Termin z art. 37 ust. 2d ma charakter materialny, i co do zasady nie może być zmieniany, ani przedłużany. Przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący. Wniosek taki należy wyprowadzić zarówno z jego brzmienia, jak i wykładni całościowej przepisów Prawa energetycznego. Niezgłoszenie zmian w składzie organów we wskazanym terminie, skutkuje bowiem nałożeniem kary pieniężnej wymierzonej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 49 ustawy. Po myśli ust. 2h pkt 9) tegoż przepisu wysokość kary w tym wypadku wynosi od 10 000 zł do 50 000 zł.

Sąd uznaje, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nie może swobodnie wybierać zarówno podstawy obowiązków informacyjnych, jak i kary za ich zaniechanie. Skoro następstwo naruszenia normy art. 37 ust. 2d ustawy jest wprost usankcjonowane w katalogu art. 56 ustawy, to niedopuszczalne jest poszukiwanie innej podstawy karania. Tak natomiast należy ocenić ukaranie koncesjonariusza za naruszenie warunków koncesji na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy, w przypadku w którym koncesja to powieli zapisy obowiązków ustawowych obwarowanych indywidualnie określoną w ustawie sankcją. Nie bez znaczenia jest tu, że wolą ustawodawcy w przypadku zaniechania terminu do powiadomienia przez koncesjonariusza o zmianach w składzie jego organu, było nałożenie kary w ściśle określonych granicach, w których kara minimalna kształtuje się na poziomie 10.000,00 zł, a maksymalna 50.000,00 zł. Natomiast w przypadku naruszenia koncesji kara maksymalna uzależniona jest od przychodów z działalności koncesjonowanej.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w toku omawianego procesu wykazał się niekonsekwencją w interpretacji przepisów prawa. W replice na odwołanie wyjaśnił bowiem, że termin z art. 37 ust. 2c ustawy tj. przepisu o podobnej konstrukcji do ust. 2d (w przypadku zmiany danych, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 7 oraz ust. 2a, przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane złożyć wniosek o zmianę koncesji najpóźniej w terminie 7 dni od dnia zaistnienia tych zmian) jest terminem prawa administracyjnego (k. 63). Zupełnie w tym wypadku zignorowano to, iż treść tegoż ustępu art. 37 ustawy również została powtórzona w decyzji o udzieleniu koncesji (vide pkt 2.3.1.). Mamy tu zatem do czynienia z sytuacją analogiczną do tej związanej z zapisem ust. 2d art. 37 i 2.3.2. koncesji. Niezrozumiała jest dla Sądu odmienna ich ocena. Tym bardziej, wobec określonych konsekwencji, jakie wiążą się z uchybieniem terminów prawa administracyjnego, o czym w dalszej części uzasadnienia. Taka wybiórcza, dostosowana do określonego stanu faktycznego interpretacja przepisów prawa może budzić obawy obchodzenia przepisów dotyczących zawieszenia i przywracania terminów ustawowych.

Konsekwencją przyjęcia przez Sąd, że termin do poinformowania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o zmianie w składzie organów upoważnionych do reprezentowania koncesjonariusza ma charakter ustawowy, a jego

niezachowanie jest obwarowane karą określoną w art. 56 ust. 1 pkt. 49 ustawy, było uwzględnienie przez Sąd zarzutu 1 odwołania.

Jak wskazano na wstępie uzasadnienia strona odwołująca podniosła zarzut naruszenia art. 15 zzzzzn² ustawy covid, który stanowi, że w przypadku stwierdzenia uchybienia przez stronę w okresie obowiązywania stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów:

- 1) od zachowania których jest uzależnione udzielenie ochrony prawnej przed organem administracji publicznej,
- 2) do dokonania przez stronę czynności kształtujących jej prawa i obowiązki,
- 3) przedawnienia,
- 4) których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę praw rzeczowych oraz roszczeń i wierzytelności, a także popadnięcie w opóźnienie,
- 5) zawitych, z niezachowaniem których ustawa wiąże ujemne skutki dla strony,
- 6) do dokonania przez podmioty lub jednostki organizacyjne podlegające wpisowi do właściwego rejestru czynności, które powodują obowiązek zgłoszenia do tego rejestru, a także terminów na wykonanie przez te podmioty obowiązków wynikających z przepisów o ich ustroju

- organ administracji publicznej zawiadamia stronę o uchybieniu terminu. W zawiadomieniu tym organ administracji publicznej wyznacza stronie termin 30 dni na złożenie wniosku o przywrócenie terminu.

Przytoczony przepis wprowadzony został ustawą o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2255) i wszedł w życie w dniu 16 grudnia 2020 r.

W ocenie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki instytucja ta – abstrahując już od uznania, że strona odwołująca naruszyła warunki koncesji, a nie termin do zgłoszenia zmiany danych - nie ma zastosowania w przypadku terminów, których uchybiono przed wejściem w życie przywołanego przepisu. W stanie faktycznym sprawy, takie uchybienie w ocenie organu regulacyjnego nastąpiło w dniu 19 października 2020 r. (k. 62).

Sąd w niniejszym składzie nie zgadza się z poglądem zaprezentowanym przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

W pierwszej kolejności Sąd wskazuje, iż brak sporu, co do rozumienia pojęcia terminów prawa administracyjnego wskazanego w art. 15 zzzzzn² ustawy covid. Niewątpliwie do grupy tej należy zaliczyć terminy prawa materialnego, ustawowe, oraz terminy zawite. Bezspornym jest także, że w większości terminy określone przepisami ustawy Prawo energetyczne należy zaliczyć do kategorii terminów prawa materialnego (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2019 r., sygn. akt VII AGa 43/19, opubl. Lex nr 2788573). Terminy te związane są bowiem z prawami podmiotowymi, których źródłem jest norma prawna. Realizacja takiej normy prawnej tworzy określone stosunki prawne, a dalej jest źródłem konkretnych praw i obowiązków. Z prawa podmiotowego wypływają uprawnienia, którym odpowiadają ciążące na innych podmiotach obowiązki. Terminem materialnym jest więc okres, w którym nastąpić może ukształtowanie praw lub obowiązków podmiotu w formie autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego lub bezpośrednio z mocy prawa. Innymi słowy termin prawa materialnego jest terminem, który ogranicza w czasie dochodzenie lub inną realizację praw podmiotowych (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1996 r., sygn. akt OPK 19/96, ONSA z 1997 r. z. 2, poz. 56, wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. VI SA/Wa 1845/07). Uchybienie terminowi materialnemu skutkuje wygaśnięciem z mocy prawa dopuszczalności realizacji uprawnienia.

Co do zasady terminy prawa materialnego nie podlegają przedłużeniu oraz nie są przywracane. Wyjątek stanowi przytoczony wyżej przepis art. 15 zzzzzn2 ustawy covid. Jest to rozwiązanie ekstraordynaryjne, mające za zadanie łagodzenie występujących wobec epidemii skutków upływu terminów prawa administracyjnego.

Wobec tego dalej rozważyć należało, do jakich stanów faktycznych ma zastosowanie omawiana norma. Stało się to konieczne wobec stanowiska Prezesa Urzędu, iż nie ma możliwości zastosowania jej z mocą wsteczną.

Zasada *lex retro non agit* jest jedną z fundamentalnych zasad porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Niemniej jednak nie ma ona charakteru absolutnego, chociaż wszelkie odstępstwa mają charakter wyjątkowy i powinny być uzasadnione szczególnymi, ważnymi powodami.

Co do zasady moc wsteczna przepisu wynika z przepisów prawa międzyczasowego. W doktrynie prezentowane jest także stanowisko, że jest to problematyka z zakresu intertemporalnego, a nie z zakresu obowiązywania prawa. Działanie retroaktywne może także wynikać z interpretacji treści hipotezy nowej regulacji lub jej celu, jak to ma miejsce np. na gruncie art. 3 k.c. Warto także zwrócić uwagę na regulacje § 51 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. Nr 100, poz. 908), który stanowi, że przepisy ustawy inne niż te, którym przepisy końcowe nadały wsteczną moc obowiązującą, a posiadające moc wsteczną wynikającą z ich treści i odnoszące się do zdarzeń lub stanów rzeczy, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy, redaguje się w sposób jednoznacznie wskazujący te zdarzenia lub stany rzeczy.

W prawie administracyjnym brak jest jednolitej oraz precyzyjnej regulacji prawa międzyczasowego, które określałoby precyzyjnie zasady, jakie należy stosować w przypadku zmiany przepisów prawa. Zasady te ustalane są w orzecznictwie i doktrynie prawa administracyjnego na bazie utrwalonych reguł intertemporalnych innych dziedzin prawa, m.in. właśnie w odwołaniu do prawa cywilnego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 marca 2020 r., sygn. akt I CSK 566/18, opubl. Lex nr 3168954).

Ustawa zmieniająca, mocą której wprowadzono normę art. 15 zzzzzn2 ustawy covid nie zawierała przepisów przejściowych. Dlatego też, uwzględniając powyższe wytyczne, zakres jej obowiązywania należało w pierwszej kolejności określić na podstawie brzmienia przepisu. Jego wykładnia językowa wskazuje natomiast, że zawiera jedynie ograniczenie czasowe związane z obowiązywaniem stanu epidemii ogłoszonego w powodu COVID-19. Stan ten, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej polskiej stanu epidemii z dnia 20 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 491) ogłoszony został w okresie od 20 marca 2020 r., a jego odwołanie nastąpiło dopiero rozporządzeniem Ministra Zdrowia w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii z dnia 12 maja 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1027). Wykładnia językowa przepisu wskazuje zatem, że intencją ustawodawcy było uregulowanie kwestii przywracania terminów prawa administracyjnego, które upływały w okresie tegoż stanu epidemii. Skoro zaś, jak to wskazano wyżej, stan ten występował od 20 marca 2020 r., to należy przyjąć że od tej daty z mocy prawa nastąpił skutek wynikający z normy prawnej. Natomiast fakt, że przepis wszedł w życie w dniu 16 grudnia 2020 r. oznacza tylko tyle, że od tej daty na przyszłość możliwe jest powoływanie się na skutki prawne, które ta norma wiąże z wcześniejszym faktem stanu epidemii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 maja 2022 r., sygn. akt I OSK 1776/21, opubl. LEX nr 3401282). Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że zagadnienie wejścia w życie ustawy odnosi się do nabrania przez określone przepisy prawa mocy obowiązującej, a więc i początku wywoływania przez nie skutków prawnych. Zagadnienie objęcia ustawą stanów faktycznych, które miały miejsce przed dniem jej wejścia w życie, odnosi się natomiast do zupełnie odmiennej kwestii tj. wywodzenia z ustawy określonych skutków prawnych, gdyż dana norma, aby mogła być stosowana przez kompetentne organy musi najpierw obowiązywać. Retroaktywność (retroakcja) nowego prawa polega więc na wprowadzeniu odpowiednich reguł kompetencyjnych i powiązanych z nimi reguł materialnych o charakterze konkretyzującym, które nakazują na przyszłość (pro futuro) wiązać nowe skutki prawne ze stanami faktycznymi, względem których w płaszczyźnie normatywnej powstały już skutki prawne. Jednocześnie normy tego rodzaju nakazują przyjmować w procesach stosowania (lub przestrzegania) prawa, że nowe skutki prawne powstały w płaszczyźnie normatywnej z mocą wsteczną (ex tunc). Tak więc retroakcja (wsteczne działanie) prawa

musi być rozważana w sferze zakresu czasowego powstania skutków prawnych w płaszczyźnie normatywnej (tak Kamiński Marcin, Prawo administracyjne intertemporalne, Część III Podstawowe elementy strukturalne prawa administracyjnego intertemporalnego, Rozdział 14 Zagadnienie retroaktywności norm prawa administracyjnego, Opublikowano: LEX 2011).

Przyjęcie wykładni Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, która ogranicza moc omawianego przepisu do okresu od jego wejścia w życie (tj. 16 grudnia 2020 r.), stanowiłoby zaprzeczenie racjonalności ustawodawcy, który wyraźnie wskazał na możliwość przywracania przepisów prawa administracyjnego, które upłynęła w okresie stanu epidemii (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 sierpnia 2022 r., sygn. akt I OSK 1991/21, opubl. Lex nr 3406952). Za taką interpretacją obowiązywania czasowego przepisu przemawia także funkcja wprowadzenia regulacji. Przepis ten ma na celu dać ochronę uczestnikom obrotu prawnego w wyjątkowym okresie stanu epidemii, kiedy to normalna ich aktywność, a także działania instytucji publicznych, było znacznie ograniczone i utrudnione. Cele te powinny zatem wyznaczać kierunek interpretacji i stosowania tych przepisów. Przy ich uwzględnieniu, podmioty obowiązane do składania terminowych sprawozdań do Prezesa Urzędu, nie powinny być różnie traktowane w zależności od tego, kiedy upływał termin do złożenia sprawozdania tj. przed, czy po 16 grudnia 2020 r. Zasadnicze znaczenie ma tu jedynie okres obowiązywania stanu pandemii.

Unormowania szczególne dotyczące terminów prawa administracyjnego zostały wprowadzone z myślą o zabezpieczeniu interesów stron, a więc na ich korzyść. Zatem celem tych regulacji jest ochrona podmiotów wchodzących w relacje z organami, w relacje o charakterze publicznoprawnym, w tym relacje materialnoprawne w zakresie terminów z tych stosunków wynikających. Skoro zatem ze względu na epidemię ochrona zdrowia obywateli jest priorytetem i w tym celu wprowadzane są różnego rodzaju ograniczenia i obostrzenia, a celem prawodawcy było ustanowienie regulacji zapewniających skuteczną ochronę, to nie można tych przepisów interpretować w sposób zawężający (...) Należy zatem dopuścić założenie, że terminy którym uchybiono przed wejściem w życie omawianego przepisu, ale w okresie obowiązywania stanu epidemii, mogą zostać przywrócone (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2021 r. sygn. akt I GSK 498/21, opubl. LEX nr 3267817).

Analogiczne poglądy odnoszące się do zakresu czasowego obowiązywania omawianej normy prezentowane są licznie w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2022 r., sygn. akt I GSK 1631/21, opubl. LEX nr 3360274 oraz Wojewódzkie Sąd Administracyjny: w Białymstoku, wyrok z dnia 29 marca 2022 r. sygn. akt I SA/Bk 38/22, Lex nr 2684050, w Poznaniu z dnia 16 września 2022 r. sygn. akt III SA/Po 94/22, LEX nr 3411981, w Krakowie z dnia 13 czerwca 2022 r. sygn. akt III SA/Kr 256/22, opubl. LEX nr 3357392, w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2022 r., sygn. akt I SA/Wa 1254/21, opubl. LEX nr 3352154).

Zdaniem Sądu gdyby Prezes Urzędu Regulacji Energetyki prawidłowo określił podstawy naruszenia obowiązków koncesjonariusza art. 37 ust. 2 d ustawy Prawo energetyczne, to nałożenie kary pieniężnej bez wdrożenia procedury przywrócenia terminu, byłoby przedwczesne. Obowiązkiem Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki było najpierw udzielenie odwołującej spółce informacji o uchybieniu terminu i umożliwienie w ten sposób złożenia w ciągu kolejnych 30 dni wniosku o jego przywrócenie. Dopiero brak stosownego wniosku ze strony spółki mógł dawać podstawy do zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 49 ustawy Prawo energetyczne.

Zaprezentowane stanowisko Sądu skutkowało uchyleniem zaskarżonej decyzji, celem umożliwienia właściwego zastosowania przepisu art. 37 ust. 2d ustawy i wdrożenia procedury przywrócenia terminu do złożenia sprawozdania o rodzajach oraz ilości wytworzonych, przywiezionych i wywiezionych paliw ciekłych, a także ich przeznaczeniu.

Uwzględnienie zarzutu 1 odwołania, skutkującego uchyleniem zaskarżonej decyzji, czyniło zbędnym odniesienie się do dalszych zarzutów. Wobec tego jedynie uzupełniająco Sąd wskazuje, że ewentualne naruszenie przepisów procedury administracyjnej nie jest przedmiotem postępowania sądowego i nie stanowi samoistnej podstawy uchylenia decyzji w tym postępowaniu. Wniesienie do Sądu odwołania od decyzji administracyjnej wszczyna dopiero cywilne, pierwszoinstancyjne postępowanie sądowe, w którym Sąd dokonuje własnych ustaleń, rozważając całokształt materiału dowodowego.

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). Wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej wszczyna bowiem postępowanie sądowe, w którym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznaje sprawę od nowa, w zakresie przedmiotu sprawy. 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 strony odwołującej należy zatem 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. 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 (por. 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).

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia art. 56 ust. 6a ustawy poprzez niezastosowanie instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, Sąd wskazuje, że wobec uznania że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zastosował błędną podstawę ukarania, rozpoznanie tegoż zarzutu było niemożliwe. Wiąże się to przede wszystkim z tym, że odstąpienie od wymierzenia kary stanowi wyraz tzw. uznania administracyjnego, rozumianego jako uprawnienie organu do wyboru konsekwencji prawnej. Uznanie to stanowi zatem sferą dyskrecjonalności, w ramach której organ władzy publicznej ma swobodę wyboru skutku prawnego, jaki w konkretnej sprawie będzie wiązał się z zaistnieniem danych okoliczności. Co istotne Prezes Urzędu nie ma obowiązku skorzystania z odstąpienia od wymierzenia kary, nawet wówczas gdy spełnione są przesłanki określone w przywołanym przepisie art. 56 ust.6a ustawy. Wynika to z wykładni literalnej normy, która wskazuje, że prezes urzędu jedynie „może” odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. Nie jest to więc tzw. decyzja związana, do której wydania obligują obowiązujące przepisy prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, opubl. system Legalis, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 09 grudnia 2021 r. sygn. akt VII AGa 1040/20, z dnia 16 stycznia 2018 r. sygn. akt VIIAGa 763/18, z dnia 07 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15). Pozostawienie oceny spełnienia przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej organowi regulacyjnemu, nie oznacza jednak, że ocena zasadności i legalności skorzystania z tej instytucji wyłączona jest spod kompetencji sądu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r. sygn. akt III SK 47/13, z dnia 06 lutego 2018 r. sygn. akt III SK 7/17). Należy jednak mieć tu na uwadze, że celem ustawodawcy umieszczającego decyzję w sferze uznania administracyjnego jest poszerzenie władzy organu, a konsekwencji kontrola sądowa w tym wypadku nie może sięgać głęboko, gdyż w innym wypadku instytucja uznania administracyjnego stałaby się iluzoryczna. Jak szeroko uzasadnił to Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. akt I NSK 95/18, należy tu pamiętać że to Prezes Urzędu kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne. Dlatego przepis art. 56 ust. 6a ustawy należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasad równowagi i podziału władzy. Dlatego też interwencja sądu w treść decyzji organu regulacyjnego powinna następować dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności tj. opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji itp. Dla takiej ingerencji konieczne jest zatem nie tylko wykazanie, że zachodzą przesłanki spełnione w omawianym przepisie, ale również że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Szerzej ujmując oznacza to, że Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu, co prawda jest władny zmienić tę decyzję, jakkolwiek ku temu konieczne jest wykazanie, że podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, stopień społecznej szkodliwości czynu jest znikomy, a nadto że pozwany organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Należy przy tym pamiętać, że omawiana instytucja stanowi wyjątek, który powinien być stosowany jedynie wówczas, gdy nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej na jakimkolwiek poziomie klóci się z podstawowymi funkcjami kary.

Uwzględniając, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki nałożył na przedsiębiorcę sankcję na innej podstawie prawnej, niż to wynikało z okoliczności sprawy, nie sposób było rzetelnie ocenić, czy w sprawie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego w kontekście normy art. 56 ust. 6a ustawy. Zupełnie inne cele przyświecają obowiązkom nałożonym na koncesjonariusza indywidualnie, i tym wynikającym z ustawy. W konsekwencji różnie też należy oceniać fakt ich naruszenia i skutki tych naruszeń. Przekłada się to także na ocenę stopnia społecznej szkodliwości czynu oraz funkcje kary.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98, 99, 108 § 1 k.p.c. Zasada odpowiedzialności za wynik procesu polega na obowiązku zwrotu kosztów procesu przez stronę przegrywającą sprawę. W konsekwencji kosztami opłaty sądowej określonej na podstawie art. 32 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1398) na kwotę 1.000,00 zł, kosztami zastępstwa procesowego określonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800) na 720,00 zł, oraz kosztami opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w wysokości 17,00 zł, obciążono Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

SSO Małgorzata Wiliński

XVII AmE 239/22

ZARZĄDZENIE

(...)

SSO Małgorzata Wiliński

sygn. akt XVII AmE 239/22

str.