

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 23 listopada 2021 r.

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

Przewodniczący –	<b>Sędzia Sądu Okręgowego Ewa Malinowska</b>
Protokolant –	Sekretarz sądowy Joanna Nande

po rozpoznaniu w dniu 23 listopada 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **Fundacji (...) z siedzibą w L.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania Fundacji (...) z siedzibą w L. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 31 stycznia 2020 r. nr (...).(…)

1. oddała odwołanie;
2. opłatę sądową przejmując na rachunek Skarbu Państwa;
3. odstępuje od obciążenia Fundacji (...) z siedzibą w L. zwrotem kosztów zastępstwa procesowego na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

SSO Ewa Malinowska

**XVII AmE 160/20**

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 31 stycznia 2020 r. wydaną w sprawie o nr DZ. (...) (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 168 pkt 1a, art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389, z późn. zm., - dalej: „ustawa OZE”) w związku z art. 170 ust. 4 pkt 1 i 70 pkt 2 ustawy OZE oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm., dalej: Kpa.) i art. 90 ust. 1 ustawy OZE, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy Fundacja (...) z siedzibą w L., posiadającemu numer identyfikacji podatkowej (NIP): (...), orzekł, że

- 1) przedsiębiorca Fundacja (...) z siedzibą w T. nie wywiązał się z obowiązku wynikającego z art. 70 pkt 2 ustawy OZE tj. obowiązku przedstawienia dokumentów lub informacji mających znaczenie dla oceny wykonania obowiązków, o których mowa w art 52-55 ustawy OZE, poprzez nieudzielenie żądanej odpowiedzi na pismo Prezesa URE z dnia 5

marca 2018 r. znak: (...). (...)(...), które zawierało żądanie przedstawienia informacji o dokonanej w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. sprzedaży energii elektrycznej oraz realizacji obowiązków, o których mowa w art. 52 ust. 1 ustawy OZE w zakresie uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw pochodzenia lub biogazu rolniczego, względnie uiszczenia stosownych opłat zastępczych.

2) za niewywiązanie się z obowiązku opisanego w punkcie pierwszym

wymierzył przedsiębiorcy Fundacja (...) z siedzibą w L., karę pieniężną w kwocie 10 000 zł.

(decyzja k. 5-7)

Powód Fundacja (...) z siedzibą w L. wniósł odwołanie od tej decyzji zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił: naruszenie art. 168 pkt 11a, art. 170 ust. 4 pkt 1 oraz art. 169 ust. 1 pkt 1 ustawy OZE poprzez ich błędne zastosowanie, art. 174 ust. 1 i ust. 2 ustawy OZE poprzez ich bezpodstawne niezastosowanie, a także naruszenie art. 7 i art. 77 §1 kpa. Zarzucając powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji lub jej zmianę w części wymierzającej karę pieniężną w wysokości 10 000 zł poprzez orzeczenie o odstąpieniu od wymierzania kary, względnie jej obniżenie. Powód wniósł jednocześnie o wstrzymanie wykonania decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy, zwolnienie z opłaty stałej w kwocie 1000 zł oraz zasądzenie kosztów postępowania od Pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wedle norm przepisanych.

(odwołanie k. 8-13)

Pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł pismem z dnia 2 marca 2021 r. o oddalenie odwołania i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego od Powoda.

(odpowiedź na odwołanie k. 114-118)

#### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Powód Fundacja (...) z siedzibą w L. w roku 2016 wytwarzał energię elektryczną w mikroinstalacji wytwarzając energię elektryczną we własnym źródle energii.

(bezsporne, załącznik k. 14 akt adm.)

Pismem z dnia 5 marca 2018 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, działając na podstawie art. 70 ustawy OZE, wezwał powoda do przedstawienia w ciągu 14 dni od dnia otrzymania wezwania informacji dotyczącej dokonanej w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. sprzedaży energii elektrycznej oraz realizacji obowiązków w zakresie uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego. Pismo to zawierało pouczenie, że o odpowiedzialności karnej z art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a podlega ten, kto odmawia udzielenia informacji, o których mowa w art. 28 ustawy. Pismo to zostało doręczone powodowi dwukrotnie w dniu 5 czerwca 2018 r. i 28 grudnia 2018 r.

(pismo z zał. k. 1-8, zwrotne potwierdzenia odbioru pisma k. 9 akt adm.)

Przedsiębiorca nie udzielił odpowiedzi na powyższe wezwania w wyznaczonym przez Prezesa URE terminie.

(bezsporne)

Pismem z dnia 28 maja 2019 r., Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej oraz wezwał go do przedłożenia - w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, szczegółowych wyjaśnień w powyższej kwestii oraz przesłania dokumentów mogących mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu.

(zawiadomienie k. 10-11 akt adm.)

Po wszczęciu postępowania administracyjnego powód przedstawił żadaną informację w postaci załącznika nr 1A, który wpłynął do Urzędu Regulacji Energetyki jako załącznik do pisma z dnia 19 lipca 2019 r.

(pismo z zał. k. 13-14 akt adm.)

W dniu 31 stycznia 2020 r. została wydana decyzja zaskarżona w niniejszym postępowaniu.

(decyzja k. 23-25 akt adm.)

Powyższy stan faktyczny, który nie był sporny pomiędzy stronami Sąd ustalił na podstawie wskazanych powyżej dokumentów, które nie były kwestionowane. Sąd pominął dowód z oświadczenia wytwórcy na potrzeby przekazywania sprawozdań do (...) S.A. Oddział w L. i przesłuchania w charakterze strony prezesa zarządu powoda z uwagi na to, że okoliczności, na które dowody te miały być przeprowadzone nie są istotne dla rozstrzygnięcia, o czym będzie mowa poniżej.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 70 ustawy OZE, Prezes URE ma prawo:

- 1) wglądu do dokumentów,
- 2) żądania przedstawienia dokumentów lub informacji mających znaczenie dla oceny wykonania obowiązków, o których mowa w art. 41 ust. 1, w art. 42 ust. 1, w art. 44, w art. 45, w art. 48, w art. 49 oraz w art. 52-55, lub
- 3) badania zgodności ze stanem faktycznym deklaracji, o której mowa w art. 57 ust. 1

- z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych.

Uprawnienie nadane Prezesowi URE w art. 70 ustawy OZE ma na celu umożliwienie mu realizacji jego ustawowych kompetencji – monitorowania realizacji obowiązków wynikających z ustawy OZE. Zgodnie z tym przepisem Prezes URE między innymi ma prawo do żądania dokumentów lub informacji mających znaczenie dla oceny wykonania obowiązków określonych w art. 52-55 tej ustawy. Jak wynika ze wskazanych powyżej przepisów obowiązek

przedstawienia dokumentów i informacji nie jest uzależniony od tego, czy na przedsiębiorcy do którego kierowane jest wezwanie ciążą obowiązki wskazane w powyższych przepisach. Oceny takiej dokonuje Prezes URE dysponując stosownymi dokumentami i materiałami.

Zgodnie z art. 168 pkt 11a ustawy OZE karze pieniężnej podlega ten, kto nie przedstawia Prezesowi URE dokumentów lub informacji, o których mowa w art. 70 pkt 2 ww. ustawy. Wysokość tej kary określa art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy OZE zgodnie z którym wysokość kary pieniężnej wymierzonej w przypadku określonym w art. 168 pkt 11a wynosi 10 000 zł. Art. 168 pkt 11a dodany został do ustawy o odnawialnych źródłach energii na mocy ustawy nowelizującej z dnia 7.06.2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1276), która weszła w życie 14.07.2018 r. Przed wejściem w życie tego przepisu ustawa Prawo energetyczne przewidywała w art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a karę za odmowę udzielenia informacji, o których mowa w art. 28; a także świadomego lub w wyniku niedbalstwa wprowadzania w błąd Prezesa URE w zakresie przedstawianych na jego żądanie informacji, o których mowa w art. 28. Art. 56 ust. 3 określał, że wysokość tej kary wynosiła nie mogła przekraczać 15 % przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym.

Zgodnie z art. 28 ustawy Prawo energetyczne w brzmieniu obowiązującym w okresie relewantnym dla niniejszej sprawy, po pierwsze, Prezes URE ma prawo wglądu do ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa energetycznego oraz może żądać przedstawienia informacji dotyczących wykonywanej przez to przedsiębiorstwo działalności gospodarczej,

w tym informacji o jego projektach inwestycyjnych, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych.

Po wtóre, Prezes URE ma prawo wglądu do dokumentów, żądania przedstawienia dokumentów lub informacji mających znaczenie dla oceny wykonania obowiązków, o których mowa w art. 9a, art. 9l, art. 9m i art. 49a ust. 1 i 2, lub badania zgodności ze stanem faktycznym deklaracji, o której mowa w art. 9a ust. 7, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że nie ulega wątpliwości, iż powód nie wykonał w określonym terminie obowiązku wynikającego z art. 70 pkt 2 ustawy OZE. Powód jako przedsiębiorca jest zobowiązany do zachowania należytej staranności w stopniu odpowiadającym profesjonalnemu charakterowi tej działalności. Otrzymując wezwanie do udzielenia informacji od Prezesa URE, powód miał świadomość, że w roku 2016 wytwarzał energię elektryczną w mikroinstalacji, a ponadto skoro pismo nadesłane zostało do niego po raz drugi powód powinien, dochowując należytej staranności, wyjaśnić bez zbędnej zwłoki kwestię podlegania lub nie obowiązkowi informacyjnemu, o ile miał co do tego wątpliwości. Wskazać należy, że pismo to zawierało pouczenie o odpowiedzialności karnej za niewykonanie obowiązku, więc tym bardziej powód w swoim dobrze pojętym interesie powinien swoje wątpliwości zweryfikować. Oczywistym jest fakt, iż nie spoczywa na organie obowiązek wykraczającego poza przepisy i zasady działania administracji publicznej upewniania się, czy przedsiębiorca należycie zinterpretował ciążący na nim obowiązek czy sformułowane w sposób poprawny wezwanie. Należy stwierdzić dodatkowo, że pismo Prezesa URE z dnia 5 marca 2018 r. nie zawiera błędów, niejasności czy braków w perspektywie obowiązku informacyjnego, pouczeń czy innych wymogów prawnych. W tym zakresie bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy pozostaje subiektywne i nieuzasadnione niezrozumienie pozwanego w zakresie niepodlegania obowiązkowi udzielenia przedmiotowej informacji Prezesowi URE. W ocenie Sądu nie zaistniały żadne okoliczności świadczące, że powód mógł w zasadny sposób przyjąć, iż ww. wezwanie go nie dotyczy.

Należy również podkreślić, że w powyższym kontekście okoliczność podniesiona przez powoda jako jeden z powodów niewywiązania się z ciążącego na nim obowiązku prawnego, tj. zmiany organizacyjne wewnątrz jego struktury, pozostaje bez zasadniczego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Wypełnienie obowiązku prawnego wynikającego z art. 70 pkt 2 ustawy OZE nie może pozostawać zależne od błędnie dokonanych czynności administracyjnych czy porządkowych (złe zadekretowanie) w organizacji przedsiębiorcy. Doniosłym w tym zakresie pozostaje jedynie fakt naruszenia normy art. 70 pkt 2 ustawy OZE, będący uzasadnioną podstawą do wszczęcia przez Prezesa URE postępowania o nałożenie kary administracyjnej. Z tych względów sąd pominął dowód z przesłuchania w charakterze strony prezesa zarządu powoda, uznając, że okoliczności dotyczące wewnętrznych zmian organizacyjnych i nieodpowiedniego zadekretowania pisma są nieistotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Odnosząc się do zarzutu, że przepisy art. 168 pkt 11a, art. 170 ust. 4 pkt 1 oraz art. 169 ustawy OZE zostały zastosowane pomimo braku podstaw faktycznych, zarzut ten należy uznać za bezpodstawny. W niniejszej sprawie została bowiem zrealizowana obiektywna przesłanka zastosowania art. 168 pkt 11a. Powód nie przedstawił w określonym w wezwaniu terminie dokumentów lub informacji Prezesowi URE. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, że powód przedłożył do operatora systemu dystrybucyjnego informację za rok 2016 o treści określonej w art. 5 ust. 2 pkt 3 ustawy OZE. Jak słusznie podnosił pozwany, przepisy ww. ustawy w żaden sposób nie łączą ze sobą dwóch odrębnych obowiązków informacyjnych, które dodatkowo nie pokrywają się wzajemnie w zakresie treściowym. Pozwany, jako przedsiębiorca podlegający przedmiotowym normom, nie posiada podstaw do uniknięcia realizacji normy art. 70 pkt 2 poprzez uprzednie wypełnienie innych wyszczególnionych w ustawie OZE obowiązków. Z tych względów Sąd pominął dowód z oświadczenia wytwórcy na potrzeby przekazywania sprawozdań do (...) S.A. Oddział w L..

W konsekwencji powyższego, uzasadnione było również zastosowanie w niniejszej sprawie przez pozwanego art. 170 ust. 4 pkt 1 oraz art. 169 ustawy OZE.

Dodatkowo należy podnieść, że chociaż przepis art. 168 pkt 11a ustawy OZE wszedł w życie z dniem 14 lipca 2018 r., a zatem przed skierowaniem do powoda pisma z wezwaniem do udzielenia informacji w trybie art. 70 ustawy OZE

to, że po pierwsze na podstawie obowiązującego w dacie pisma z dnia 5 marca 2018 r. art. 56 ust. 1 pkt 7 i 7a PE odpowiedzialność karna za nieprzedstawienie informacji była przewidziana i wymierzona mogła być na tej podstawie kara do 15 % przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, a po drugie powód otrzymał dwa wezwania do wykonania obowiązku i drugie doręczenie nastąpiło w grudniu 2018 r., a zatem po wejściu w życie art. 168 pkt 11a. Powód nie zareagował również na to drugie pismo.

Sąd nie podzielił więc zarzutów pozwanego mając na względzie wypełnienie przesłanek do zastosowania art. 168 pkt 11a, art. 170 ust. 4 pkt 1 oraz art. 169 ustawy OZE oraz kompleksowe uregulowanie kwestii kary objętej niniejszą decyzją w przepisach ustawy OZE.

Ponadto w odniesieniu do zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego Sąd Okręgowy podziela utrwalone w judykaturze stanowisko, iż zasadniczo tego typu zarzuty są nieskuteczne przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ponieważ Sąd ten nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradiktoryjnym, w którym

uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa URE, według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowo-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy (por. np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05). Sąd Okręgowy uznaje, że nawet gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to zarzuty w tym zakresie nie mogą być skuteczne, o ile uchybienia te mogą być sanowane w toku postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem tutejszy Sąd zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym. Przenosząc to na grunt tego postępowania wskazać należy, że powód na etapie postępowania sądowego miał możliwość podniesienia argumentów które zostały rozpoznane przez Sąd w niniejszym postępowaniu, o czym mowa powyżej. Zarzuty te okazały się nieskuteczne, a Sąd nie dopatrył się naruszenia procedury administracyjnej przez Prezesa URE.

Sąd podziela stanowisko Prezesa URE, że w niniejszej sprawie brak było podstaw do zastosowania art. 174 ust. 2 ustawy OZE, zgodnie z którym może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim organy, o których mowa w art. 169 ust. 1 ustawy OZE, powzięły o tym wiadomość. Przesłanki z tego przepisu nie zostały spełnione, obowiązek nie został zrealizowany w wyznaczonym terminie od otrzymania wezwania. Został on spełniony po wszczęciu postępowania przez Prezesa URE, czyli po tym jak organ powziął wiadomość o powstaniu naruszenia. Tym samym, zgodnie z zasadami wykładni językowej, nie jest możliwe zastosowanie w niniejszej sprawie art. 174 ust. 2 ustawy OZE.

Wobec brzmienia art. 168 pkt 11a ustawy OZE i art. 170 ust. 4 pkt 1 tej ustawy brak było również podstaw do zastosowania art. 174 ust. 1 ustawy OZE. Kara za przedmiotowe naruszenie została określona w stałej wysokości 10.000 zł, a zatem nie ma możliwości jej miarkowania, na przykład ze względu na sytuację finansową przedsiębiorcy. Taka konstrukcja przepisów wynika z woli ustawodawcy.

Z tych wszystkich względów, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c., Sąd orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto na podstawie art. 102 kpc.

SSO Ewa Malinowska