

sygn. akt XVII AmE 168/10

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 listopada 2013 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: SSO Magdalena Sajur-Kordula

Protokolant: Andrzej Tracz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 listopada 2013 roku w Warszawie

sprawy z powództwa (...) S.A. z siedzibą w L.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki NR (...)

o nałożenie kary pieniężnej

I. oddala odwołanie ;

II. zasądza od (...) S.A. z siedzibą w L. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Magdalena Sajur -Kordula

Sygn. XVII AmE 168/10

UZASADNIENIE

W dniu 31 sierpnia 2010 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, wydał decyzję w której:

-na podstawie art. 56 ust. 2 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 12 i art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625, Nr 104, poz. 708, Nr 158, poz. 1123 i Nr 170, poz. 1217, z 2007 r. Nr 21, poz. 124, Nr 52, poz. 343, Nr 115, poz. 790 i Nr 130, poz. 905, z 2008 r. Nr 180, poz. 1112 i Nr 227 poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 69, poz. 586 i Nr 165, poz. 1316) oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188, Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565, Nr 78, poz. 682 i Nr 181, poz. 1524, z 2008 r. Nr 229, poz. 1539 oraz 09 r. Nr 195, poz. 1501) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej

postanowił:

- wymierzyć (...) Sp. z o.o. z siedzibą w B. (zwanej dalej Przedsiębiorstwem) karę pieniężną w wysokości 55 000 zł (słownie: pięćdziesiąt pięć tysięcy złotych), za ujawnione w prowadzonej przez Przedsiębiorstwo działalności nieprawidłowości polegającej na naruszeniu warunków udzielonej Przedsiębiorstwu koncesji na dystrybucję energii elektrycznej wyrażające się w nieprzestrzeganiu przepisów § 7 i 9

rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. z 2007r. Nr 93, poz 623, z późn. zm.), co wypełnia dyspozycję art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosła (...) S.A. (dalej powód) z siedzibą w L. (dawniej (...) sp. z o.o. z siedzibą w B.), zaskarżając ją w całości (k. 10-16 akt sądowych). Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzuciła:

1. naruszenie przepisów praw materialnego tj. § 7 ust. 1 pkt 5 i pkt 7 oraz ust. 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 w sprawie szczegółowych warunków przyłączanych urządzeń, instalacji lub sieci na system elektroenergetyczny zastrzeżoną dla odbiorców o mocy przyłączeniowej większej niż 2 MW,
2. naruszenie przepisów prawa materialnego tj. § 9 Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego przez uznanie naruszenia przewidzianych terminów rozpatrzenia wniosku w sytuacji, gdy to Zainteresowany nie dopełnił wymogów formalnych w postaci niedostarczenia wymaganej dokumentacji,
3. naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne poprzez uznanie, że Powód nie przestrzega obowiązków wynikających z Koncesji w sytuacji, kiedy Powód ściśle wypełniał zadania ustawowe polegające na żądaniu wymaganych prawem dokumentów w postaci informacji technicznych dotyczących zakłóceń wprowadzanych przez urządzenia przyłączane oraz charakterystyki ruchowo - eksploatacyjnej, które nie zostały dołączone do wniosku,
4. naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 7 kpa w zw. z art. 77 kpa oraz 13§ 2 Kpa poprzez naruszenie zasady dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej przez niewyjaśnienie i niezweryfikowanie właściwego znaczenia i rozumienia technicznych terminów zawartych w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4maja 2007r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. z 2007r. Nr 93, poz 623 z późn zm)tj. ekspertyzy wpływu przyłączanych urządzeń, instalacji lub sieci na system elektroenergetyczny oraz charakterystyk, ruchowo eksploatacyjnej i zakłóceń wprowadzanych przez elektrownie wiatrową do sieci energetycznych.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty powód wniósł o uwzględnienie odwołania i uchylenie decyzji w całości, w tym o zasądzenie kosztów postępowania na jej rzecz od Prezesa URE.

Prezes URE (dalej pozwany) odpowiadając na odwołanie (k. 33-40 akt sądowych) podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie i wniósł o oddalenie odwołania w tym o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

(...) S.A. z siedzibą w L. (dawniej (...) sp. z o.o. z siedzibą w B.) prowadzi działalności gospodarczą w zakresie dystrybucji energii elektrycznej na podstawie koncesji udzielonej decyzją Prezesa Regulacji (...) z dnia 30 maja 2007r. nr (...) z dalszymi zmianami (okoliczność bezsporna).

Warunek koncesji 2.1.1. zawiera postanowienie: „Koncesjonariusz jest zobowiązany do wykonywania działalności objętej niniejszą koncesją na zasadach określonych w ustawie – Prawo energetyczne oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych, w szczególności do zapewnienia wysokiej jakości świadczonych usług, niezawodności zaopatrzenia w energię elektryczną przy zachowaniu zasady najniższych możliwych kosztów”. (okoliczność bezsporna)

Bezsporne pomiędzy stronami jest, że wniosek przedsiębiorcy D. G. o określenie warunków przyłączenia planowanej elektrowni wiatrowej o mocy 0,85 MW w miejscowości G. w Gm. B. został złożony do (...) sp. z o.o. w dniu 05 stycznia 2009 (dowód: pismo k. 3 grudnia 2009 r. k. 119 akt admin.).

Wniosek ten nie został rozpoznany i odesłany wnioskodawcy przez (...) sp. z o.o., z powodu niezłączonej do tego wniosku charakterystyki ruchowo-eksploatacyjnej planowanej elektrowni wiatrowej.

Wymagana przez (...) sp. z o.o. charakterystyka, w jej ocenie, powinna zawierać analizę wpływu przyłączenia elektrowni na sieć i wykazać zgodność przyłączenia elektrowni z zapisami Instrukcji (...) i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej. Jednocześnie w tych samych pismach (...) stwierdzała, że nie ma technicznych warunków do dokonania przyłączenia elektrowni wiatrowej wnioskodawcy (dowód: pismo z 22.01.2009 r, pismo z 25.02.2009r. k.9 i 11 akt admin.)

W piśmie z 3.12.2009 r. (...) sp. z o.o. przed Prezesem URE wyjaśniła, że podmiot występujący o warunki o przyłączenia powinien podać wszystkie informacje i dokumenty, o których mowa w § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93 z 2007 r. poz. 623 ze zm.) w tym:

- (pkt 5) parametry techniczne, charakterystykę ruchową i eksploatacyjną przyłączanych urządzeń, instalacji lub sieci, w przypadku podmiotów zaliczanych do grup przyłączeniowych I-IV;

- (pkt 7) informacje techniczne dotyczące zakłóceń wprowadzanych przez urządzenia instalacje i sieci wnioskodawcy oraz charakterystykę obciążeń, niezbędne do określenia warunków przyłączenia, w przypadku zaliczanych do grup przyłączeniowych I-IV.

W oparciu o ww. zapisy (...) sp. z o.o. wskazywała potrzebę dołączenia do wniosku o przyłączenie elektrowni wiatrowej do sieci (...) charakterystyki ruchowo eksploatacyjnej przyłączanych urządzeń, w tym analizy wpływu przyłączenia elektrowni na sieć. W tym samym piśmie (...) stwierdziła, że w pismach do potencjalnych inwestorów odnawialnych źródeł energii informuje ogólnie o parametrach sieci i mocach, na które już określone zostały warunki przyłączenia, wyrażając jedynie wstępną opinię w sprawie przyłączenia a nie decyzję o odmowie przyłączenia (dowód: pismo z 3 grudnia 2009 r. k.119-124 akt admin.).

W dalszych pismach (...) sp. z o.o. podtrzymywała w korespondencji z wnioskodawcą stanowisko co do niekompletności wniosku pana G. o charakterystykę ruchową i eksploatacyjną przyłączanych urządzeń, instalacji lub sieci w przypadku podmiotów zaliczanych do grup przyłączeniowych I-IV (dowód: pismo z 5 stycznia 2010 r. pismo z 17 marca 2010 k. 157-158, k.181-182).

(...) sp. z o.o. B. osiągnęła w 2009 r. przychód z działalności koncesjonowanej 550. 171. 252,94 zł (dowód: k. 190 akt admin.).

Zawiadomieniem z 31 marca 2010 r. Prezes URE w oparciu o art. 10 k.p.a powiadomił (...) sp. z o.o. o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie i możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy i prawie do złożenia dodatkowych uwag i wyjaśnień. (dowód: zawiadomienie k. 192-193 akt admin.).

Z prawa tego (...) sp. z o.o. skorzystała, nie wniosła zastrzeżeń do materiału dowodowego i wniosła o udzielenie dodatkowego terminu do pisemnego ustosunkowania się (dowód: pismo z 8 kwietnia 2010r. k.196-197 akt admin.)

Sąd ustalił powyższy stan faktyczny na podstawie dokumentacji znajdującej się w aktach sprawy oraz w aktach przesłanych przez organ regulacyjny.

Rzetelność dokumentacji i istnienie wskazanych okoliczności nie było kwestionowane przez żadną ze stron. Materiał dowodowy należy uznać za przekonujący oraz w pełni wiarygodny.

Sąd Okręgowy w Warszawie- Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do treści art. 56 ust 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji.

Należy zaznaczyć, że naruszenie jednego z warunków koncesji jest wystarczającą przesłanką do zastosowania przepisów z art. 56 ust. 1 i 2 Prawa energetycznego i wymierzenia na tej podstawie kary pieniężnej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Powołane wyżej przepisy przesądzają, w ocenie Sądu, że Prezes URE jest zobligowany, a nie uprawniony, do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, gdy stwierdzi, że zaistniały okoliczności podlegające karze. Natomiast kara przewidziana w tym przepisie jest karą obligatoryjną.

Słusznie zatem, zdaniem Sądu, Prezes URE uznał, że w przedmiotowej sprawie zachodzą podstawy do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne.

Należało bowiem zważyć, że powód akceptując warunki udzielonej mu koncesji, zaakceptował również warunek określony w punkcie 2.1.1., zgodnie z którym Koncesjonariusz jest zobowiązany do wykonywania działalności objętej koncesją na zasadach określonych w ustawie – Prawo energetyczne oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych.

W pierwszej kolejności, należy stwierdzić, że w myśl § 7 ust 1 pkt 5 i 7 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. z 2007 r. Nr 93, poz. 623 ze zm.) - dalej rozporządzenie systemowe - wniosek o określenie warunków przyłączenia powinien zawierać m.in. parametry techniczne, charakterystykę ruchową i eksploatacyjną przyłączanych urządzeń, instalacji lub sieci w przypadku podmiotów zaliczanych do grup przyłączeniowych 1-1V, a także informacje techniczne dotyczące zakłóceń wprowadzanych przez urządzenia, instalacje i sieci wnioskodawcy oraz charakterystykę obciążeń, niezbędne do określenia warunków przyłączenia w przypadku podmiotów zaliczanych do grup przyłączeniowych MV. Natomiast obowiązujące przepisy statuują obowiązek wykonania ekspertyzy wpływu przyłączanych urządzeń, instalacji lub sieci na system elektroenergetyczny jedynie w przypadku, gdy przyłączenie następuje bezpośrednio do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV, natomiast w odniesieniu do przyłączania jednostek wytwórczych jedynie w stosunku tych jednostek, których łączna moc zainstalowana przekracza 2 MW. (§ 7 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia systemowego). Natomiast wnioskowana do przyłączenia elektrownia wiatrowa w miejscowości G. posiadała moc zainstalowaną w wysokości 0.85 MW. Stąd też Sąd przychylił się do twierdzenia pozwanego, że postępowanie powoda było działaniem nieuprawnionym do rozciągania obowiązku sporządzenia analizy (ekspertyzy) wpływu przyłączanych elektrowni na sieć przewidzianego dla źródeł wytwórczych o mocy zainstalowanej powyżej 2 MW na podmioty, które dysponują źródłami o mocy zainstalowanej poniżej tej wartości (do których należał wnioskodawca). Należy przy tym zauważyć, iż obowiązujące przepisy w sposób jednoznaczny wyznaczyły granicę, od której powstaje obowiązek wykonywania wszelkiego rodzaju analiz oraz ekspertyz wpływu przyłączanych źródeł na sieć elektroenergetyczną. Tą granicą jest wielkość mocy zainstalowanej źródeł wytwórczych (2 MW) a dla odbiorcy końcowego dla swoich urządzeń o łącznej mocy przyłączeniowej nie większej niż 5 MW. W tym wypadku postępowanie powoda wykroczało poza określone prawem obowiązki przewidziane dla wnioskujących o przyłączenie do sieci źródeł wytwórczych o mocy zainstalowanej poniżej 2 MW, co przyczyniło się do nadmiernego wydłużenia procedury i wymuszaniem celem rozpoznania tego wniosku załączenia analizy/ekspertyzy. Na marginesie przepis art. 7 ust. 8e ustawy Prawo energetyczne obecnie reguluje tę kwestię który stanowi, że w przypadku urządzeń, instalacji lub sieci przyłączanych bezpośrednio do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV sporządza się ekspertyzę wpływu tych urządzeń, instalacji lub sieci na system elektroenergetyczny, z wyjątkiem przyłączanych jednostek wytwórczych o łącznej mocy zainstalowanej nie większej niż 2 MW lub urządzeń odbiorcy końcowego o łącznej mocy przyłączeniowej nie większej niż 5 MW.

Mając zatem powyższe na uwadze uznać należało, że działanie powoda bezsprzecznie stanowiło naruszenie warunków udzielonej koncesji tj. warunku 2.1.1. z którego wynika, że powód jest zobowiązany do wykonywania działalności objętej koncesją na zasadach określonych w ustawie Prawo energetyczne oraz wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych co w pełni uzasadniało nałożenie na niego kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 ustawy - Prawo energetyczne.

Rozważać można jedynie, czy jej wysokość została prawidłowo ustalona przez Prezesa URE.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego Sąd nie dopatrył się jakichkolwiek okoliczności uzasadniających zmianę przedmiotowej decyzji także w kwestii nałożonej na powoda kary pieniężnej. Sąd uznał bowiem, że ponieważ fakt nieprzestrzegania przez powoda obowiązków wynikających z koncesji został stwierdzony ponad wszelką wątpliwość, z tego względu ustalenie kary pieniężnej na poziomie (...) przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez przedsiębiorcę w 2009 roku nie jest zbyt wygórowane. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Prezes URE mógł, stosownie do treści art. 56 ust. 3 ustawy Prawo energetyczne, wymierzyć powodowi karę pieniężną w wysokości do 15 % przychodu ukaranego przedsiębiorcy. Sąd nie znalazł podstawy do zastosowania względem powoda art. 56 ust. 6a ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którym Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestała naruszenia prawa lub zrealizował obowiązek – ponieważ te okoliczności nie zaistniały.

Prawidłowo Prezes URE wziął pod uwagę zarówno stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowania powoda i jego możliwości finansowe. Jej ustalona wysokość na poziomie (...) przychodu można uznać jako niewygórowaną a nawet symboliczną (patrz wyrok SOkiK syng.akt XVII AmE 97/00)

Natomiast zmniejszenie jej wysokości stałoby w sprzeczności z jej celami prewencyjnymi za niezastosowanie się do bezwzględnie obowiązujących wymagań prawa energetycznego, jak również represyjno-wychowawczymi, zmierzającymi do wymuszenia na ukaranym reguł prawnych w przyszłości. Kara wysokości (...) przychodu jest karą minimalną niezbędną do zdyscyplinowania powoda na przyszłość.

Odnosząc się do zarzutów powoda żaden z nich nie okazał się trafny. Powód upatrywał istotę w postawionym zarzucie błędnej wykładni przepisu prawa materialnego tj. § 7 ust. 1 pkt 5 i pkt 7 oraz ust. 5 pkt 4 rozporządzenia systemowego sprowadzającego się do użycia słowa analiza w kierowanej korespondencji do wnioskodawcy a nie ekspertyza. Pozwany prawidłowo dokonał wykładni tego przepisu, nie budzącego wątpliwości interpretacyjnych natomiast powód w kierowanej korespondencji zażądał odrębnie załączonego do wniosku o wydanie warunków przyłączenia dokumentu, co implikuje dalszy wniosek, że powód nie domagał się uzupełnienia treści wniosku o czym mowa w § 7 ust. 1-4 ale wskazywał co należy do niego załączyć o czym mowa § 7 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia systemowego.

Jeśli chodzi natomiast o zarzuty dotyczące naruszenia przepisów ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, to w ocenie Sądu nie zasługują one na uwzględnienie. Zgodnie bowiem z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 roku sygn. akt III CRN 120/91 OSNC 1992 Nr 5, poz. 87; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 roku sygn. akt I CKN 265/98 OSP 2000 Nr 5 poz. 68; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 roku sygn. akt 351/99 OSNC 2000 Nr 3 poz. 47; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 roku sygn. akt I CKN 1036/98 LEX Nr 52708; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 roku, sygn. akt III SZP 2/05 OSNP 2006/19-20/312) Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Przekazanie przez Prezesa URE odwołania wszczynają kontradiktoryjne postępowanie cywilne, gdyż poprzedzające je postępowanie administracyjne warunkowało jedynie dopuszczalność drogi sądowej. 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 Urzędu, w tym wypadku Urzędu Regulacji Energetyki, według reguł kontryktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądownym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowno-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy

Z tych względów Sąd Okręgowy Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nie znajdując podstaw do jego uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawo energetyczne w zw z art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

Rozstrzygnięcie o kosztach procesu oparto na mocy art.98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z § 18 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163 poz.1349 ze zm.).

SSO Magdalena Sajur – Kordula