

Sygn. akt XVII AmE 335/17

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2019 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Witold Rękosiewicz

Protokolant: protokolant sądowy Magdalena Żabińska

po rozpoznaniu w dniu 5 listopada 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania J. Ł. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo-Produkcyjno-Usługowo-Handlowe (...) J. Ł. w C.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 21 lipca 2017 r. nr (...)

1. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że w miejsce kary pieniężnej w kwocie

10 000 zł (dziesięć tysięcy) nakłada na J. Ł. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo-Produkcyjno-Usługowo-Handlowe (...) J. Ł. w C. karę pieniężną w wysokości 1 000 zł (jeden tysiąc),

2. oddala odwołanie w pozostałym zakresie,

3. zasądza od J. Ł. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo-Produkcyjno-Usługowo-Handlowe (...) J. Ł. w C. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmE 335/17

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) decyzją z dnia 21 lipca 2017 r. nr (...), na podstawie art. 168 pkt 11, art. 169 ust. 1 pkt 1 oraz art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2017 r. póź. 1148 ze zm., dalej: uoze) w związku z art. 104 k.p.a. oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. póź. 220 ze zm., dalej: Pe), stwierdził, że przedsiębiorca J. Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo-Produkcyjno-Usługowo-Handlowe (...) J. Ł. z siedzibą w C. (dalej: Przedsiębiorca, powód) nie przekazał Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 uoze, zawierającego informacje określone w art. 9 ust. 1 pkt 5 uoze, w terminie 30 dni od zakończenia IV kwartału 2016 r. r. i z tego tytułu wymierzył Przedsiębiorcy karę pieniężną w wysokości 10 000 zł.

J. Ł. prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo-Produkcyjno-Usługowo-Handlowe (...) J. Ł. z siedzibą w C. w złożonym odwołaniu zarzucił decyzji Prezesa URE:

1) naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy, tj. art. 7 art. 77 k.p.a. poprzez niezbranie materiału dowodowego w sposób wyczerpujący oraz niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, w sytuacji gdy powód w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania z dnia 15 maja 2017 r. wskazał, że „instalacja będąca przedmiotem niniejszego postępowania nie została przyłączona do sieci elektroenergetycznej, ze względu na to, iż nie mamy wszystkich niezbędnych urządzeń potrzebnych do przyłączenia do sieci (...) S.A.”, a zgodnie z art.2 pkt 18 uoże mała instalacja, to instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 40 kW i nie większej niż 200 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu większej niż 120 kW i nie większej niż 600 kW;

2) naruszenie art.174 ust.2 uoże poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji nieodstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej w sytuacji gdy zakres naruszeń był znikomy.

Na podstawie powyższych zarzutów powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania według norm ustalonych.

W uzasadnieniu odwołania powód wskazał, że w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wyjaśnił, że jego instalacja nie została podłączona do sieci elektroenergetycznej. Nie spełnia więc wszystkich wymienionych w art. 2 pkt 18 uoże przesłanek niezbędnych do zakwalifikowania jej jako mała instalacja. Powód zarzucił Prezesowi URE brak zebrania w sposób wyczerpujący materiału dowodowego i stwierdził, że organ zignorował podaną przez niego okoliczność. Zdaniem powoda przeprowadzone przez organ postępowanie ma braki, mające wpływ na treść zaskarżonej decyzji. Podniósł, że w zaskarżonej decyzji organ nie odniósł się do tej okoliczności. Ponadto powód zaznaczył, że naruszenie miało charakter znikomy. Wskazał, że do rejestru wytwórców energii w małej instalacji został wpisany w listopadzie 2016 r. Nie wytwarzał jeszcze energii elektrycznej. Po dwóch miesiącach od wpisania do rejestru została na niego nałożona kara pieniężna za brak sprawozdania za IV kwartał 2016 r. W świetle art. 174 ust. 1 uoże zakres naruszenia jest znikomy. Brak złożenia sprawozdania w terminie wynikał z niewiedzy, a nie celowego zaniechania powoda. Przedsiębiorca wskazał, że nie odniósł z tego tytułu żadnych korzyści finansowych, a naruszenie zaś nie spowodowało żadnych strat. Po uzyskaniu informacji o ciężącym obowiązku powód niezwłocznie złożył sprawozdanie z wyjaśnieniami. W tej sytuacji, zdaniem powoda, nałożenie kary pieniężnej było przedwczesne a Prezes URE powinien odstąpić od nałożenia kary pieniężnej.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i dopuszczenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania administracyjnego.

Pozwany podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji. Zarzuty powoda uznał za nieuzasadnione. Wskazał, że Przedsiębiorca nie kwestionował faktu nieprzedłożenia w terminie sprawozdania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 uoże. Pozwany zaznaczył, że powód złożył wniosek o wpisanie i został wpisany do rejestru wytwórców wykonujących działalność w zakresie małych instalacji. Przedsiębiorcy wpisani do rejestru, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 7 uoże obowiązani są do składania w określonym terminie sprawozdania kwartalnego zawierającego informacje wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 5 uoże. Powód powinien przekazać sprawozdanie za IV kwartał 2016 r. w terminie 30 dni od zakończenia IV kwartału 2016 r. Zrealizował ten obowiązek dopiero 15 maja 2017 r., po wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia Przedsiębiorcy kary pieniężnej w związku z niewypełnieniem obowiązku przekazania sprawozdania. Nie ma przy tym znaczenia, czy powód faktycznie wykonuje działalność podlegającą wpisowi do rejestru. Istotny jest sam fakt figurowania w tym rejestrze. Prezes URE powołał się na art. 168 pkt 11 uoże. Stwierdził, że przedsiębiorca, który nie przedkłada sprawozdania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 uoże, lub podaje w nim nieprawdziwe informacje, podlega karze pieniężnej, której wysokość jest ustalana zgodnie z art. 170 ust. 4 pkt 1 uoże. W ocenie pozwanego w sprawie nie jest możliwe odstąpienie od wymierzenia kary, gdyż zgodnie z art. 174 § 2

uoze Prezes URE może skorzystać z tej instytucji, jeśli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek przed powzięciem przez organ wiadomości o naruszeniu. Zdaniem pozwanego zakres naruszenia nie był znikomy. Nie została także zrealizowana przesłanka zaprzestania naruszenia, zanim organ powziął o tym wiadomość. Pozwany wskazał, że przewidziana w przepisach uoze kara administracyjna ma charakter obiektywny i nie jest zależna od winy przedsiębiorcy. Zauważył, że powód jest przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i jako profesjonalista powinien znać regulacje prawne oraz skutki niestosowania przepisów uoze. Odnośnie wymaganej od Przedsiębiorcy staranności działania pozwany powołał się na przepis art. 355 § 2 k.c.

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

Przedsiębiorca J. Ł. prowadzi działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii w małej instalacji (fotowoltaika) i na tej podstawie został wpisany do prowadzonego przez Prezesa URE rejestru wytwórców energii w małej instalacji, o którym mowa w art. 7 ustawy o odnawialnych źródłach energii. (k.3 akt adm.)

W związku z nie wykonaniem obowiązku przedłożenia w terminie określonym w art. 9 ust. 1 pkt 7 uoze sprawozdania zawierającego informacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 5 uoze Prezes URE, pismem z dnia 26 kwietnia 2017 r. (k. 1 akt adm.) zawiadomił Przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, oraz wezwał do złożenia szczegółowych wyjaśnień i informacji o przyczynach niewykonania obowiązku oraz innych dokumentów mających istotne znaczenie w sprawie.

W piśmie z dnia 15 maja 2017 r. (k. 5 akt adm.) Przedsiębiorca wyjaśnił, że instalacja będąca przedmiotem postępowania nie została dotychczas podłączona do sieci elektroenergetycznej ze względu na to, że powód nie posiada wszystkich niezbędnych urządzeń potrzebnych do przyłączenia. W instalacji nie jest także wytwarzana żadna energia. Wobec znikomego zakresu naruszeń powód wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary. Wraz z pismem powód przedłożył sprawozdanie kwartalne wytwórcy energii w małej instalacji, w którym wpisano wartości zerowe. (k.6 akt adm.)

Pismem z dnia 30 maja 2017 r. (k. 11 akt adm.) Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie, a także poinformował go o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym w terminie 7 dni od dnia doręczenia ww. zawiadomienia. Jednocześnie pouczonego Przedsiębiorcę, iż niezapoznanie się w powyższym terminie z aktami sprawy uznane będzie za rezygnację z możliwości wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego. Przedsiębiorca nie skorzystał z przysługującego mu uprawnienia.

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

Zgodnie z art. 168 pkt 11 uoze, karze pieniężnej podlega ten, kto nie przedkłada w terminie Prezesowi URE sprawozdania, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 7 uoze, lub podaje w tym sprawozdaniu nieprawdziwe informacje. Według art. 169 ust. 1 pkt 1 uoze, karę tę wymierza Prezes URE w drodze decyzji. Jak trafnie w odpowiedzi na odwołanie wskazał pozwany, odpowiedzialność przewidziana w art. 168 pkt 11 uoze ma charakter obiektywny i jest niezależna od wykazania zawinionego działania przedsiębiorcy. Okoliczność ta mogłaby ewentualnie mieć wpływ na wysokość nałożonej decyzją kary pieniężnej, gdyby w przepisach ustawy wysokość kary za tego rodzaju naruszenie nie została ustalona w sposób sztywny. W odniesieniu do stwierdzonego naruszenia tak nie jest. Dla stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę ciężącego na nim obowiązku wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób sprzeczny z wiążącym go nakazem lub zakazem. Możliwość wymierzenia kary jest niezależna od subiektywnego elementu jakim jest wina przedsiębiorcy. Dla możliwości zastosowania sankcji pieniężnej, o której mowa w przepisie istotne jest zatem jedynie istnienie obowiązku prawnego zabezpieczonego sankcją pieniężną oraz stwierdzenie samego faktu jego naruszenia przez podmiot zobowiązany.

W złożonym odwołaniu Przedsiębiorca przyznał, że nie dopełnił rzeczzonego obowiązku w terminie. Podnosił, że niezrealizowanie obowiązku w terminie wynikało z faktu, że instalacja nie wytworzyła żadnej energii oraz nie została podłączona do sieci elektroenergetycznej, wobec czego de facto nie jest małą instalacją w rozumieniu art. 2 pkt 18 ustawy o odnawialnych źródłach energii.

Odnosząc się do tej argumentacji wskazać należało, że Prezes URE wpisuje przedsiębiorców do rejestru wytwórców energii w małej instalacji na ich wniosek (art.10 uoaze). Od momentu wpisania do rzeczzonego rejestru, na przedsiębiorcach spoczywają obowiązki określone w art. 9 uoaze. W tym obowiązek przekazywania Prezesowi URE sprawozdań kwartalnych zawierających informacje, o których mowa w pkt 5 tego przepisu, w terminie 30 dni od dnia zakończenia kwartału (art.9 pkt 7 uoaze). Fakt wytwarzania lub nie wytwarzania przez przedsiębiorcę wpisanego do rejestru wytwórców w danym okresie energii elektrycznej oraz podłączenia instalacji do sieci elektroenergetycznej nie ma znaczenia dla obowiązku sprawozdawczego spoczywającego na powodzie. W sytuacji braku wytworzenia energii należy złożyć sprawozdanie, w którym wpisuje się wartości zerowe dla wytworzonej energii. Jeśli zaś przedsiębiorca nie jest wytwórcą energii w małej instalacji, powinien złożyć wniosek o wykreślenie go z tego rejestru. Wówczas nie będzie on już objęty obowiązkami określonymi art. 9 uoaze.

W świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego fakt nieprzedstawienia przez powoda Prezesowi URE, do dnia 30 stycznia 2017 r. wymaganego przepisami ustawy o odnawialnych źródłach energii sprawozdania kwartalnego należało uznać za bezsporny. Ze względu jednak na obiektywny charakter ukształtowanej na gruncie przepisów prawa administracyjnego odpowiedzialności kwestia przyczyn niedopełnienia przedmiotowego obowiązku pozostaje bez znaczenia dla możliwości nałożenia na Przedsiębiorcę przewidzianej w ustawie kary pieniężnej.

W art. 174 ust. 2 uoaze ustawodawca przyznał Prezesowi URE uprawnienie do odstąpienia od wymierzenia kary, gdy wytwórca zachował się sprzecznie z normą ustawy uoaze, lecz zakres naruszenia był znikomy, a przedsiębiorca zrealizował obowiązek zanim organ regulacyjny powziął wiadomość o naruszeniu. Brzmienie art. 174 ust. 2 uoaze wskazuje jednoznacznie, że zastosowanie tej instytucji wymaga łącznego spełnienia obu wymienionych w tym przepisie przesłanek. Pomijając okoliczność, że przepis nie został sformułowany w sposób obligatoryjny, a jedynie fakultatywny, wskazać należy, iż w sprawie nie zostały spełnione łącznie obie wymienione w nim przesłanki uprawniające do odstąpienia przez pozwanego od wymierzenia powodowi kary pieniężnej. Z uwagi na doniosły charakter informacji, które zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 5 uoaze powinny znajdować się w sprawozdaniu kwartalnym, brak podstaw do uznania, że charakter naruszenia przez powoda przepisów ustawy był znikomy. Sprawozdania kwartalne służą Prezesowi URE do wykonywania jego ustawowej działalności, czyli do zbierania informacji dotyczących ilości wytwarzanej energii elektrycznej dla celów rozliczenia finansowego systemu wsparcia oraz do sporządzenia rocznego raportu przekazywanego ministrowi do spraw energii. Ponadto bezsporne jest, że ciężący na Przedsiębiorcy obowiązek został zrealizowany dopiero po powzięciu przez Prezesa URE wiadomości o jego niewykonaniu.

W niniejszej sprawie nie została zatem spełniona żadna z wymienionych w art. 174 ust. 2 uoaze przesłanek umożliwiających skorzystanie przez Prezesa URE z możliwości zastosowania art. 174 ust. 2 uoaze. Wobec braku łącznego spełnienia obu przewidzianych w art. 174 ust. 2 uoaze przesłanek dopuszczalności odstąpienia od wymierzenia kary oraz fakultatywnego brzmienia tego przepisu w sprawie brak więc podstaw do uznania za uzasadniony zarzutu odwołania dotyczącego naruszenia przez Prezesa URE tego przepisu poprzez nieodstąpienie od wymierzenia powodowi kary pieniężnej i uchylecia lub zmiany skarżonej decyzji.

Odnosnie podniesionych w odwołaniu zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego wskazać należało, że w ocenie Sądu Prezes URE w sposób wszechstronny i wyczerpujący przeanalizował zebrany materiał dowodowy, przedstawiając istotne dla rozstrzygnięcia sprawy fakty i wyjaśniając przyczyny ich uwzględnienia bądź pominięcia. Podkreślenia wymaga, że Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, według reguł kontrydiktoryjnego postępowania cywilnego. W prowadzonym postępowaniu odwoławczym SOKiK nie ogranicza się wyłącznie do badania legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym. SOKiK zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy,

przy uwzględnieniu obowiązujących w postępowaniu cywilnym zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym. W świetle powyższego nawet gdyby przyjąć, iż w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych to, o ile nie stanowią one podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, nie mogą one prowadzić do uchylenia decyzji i nie mogą być przedmiotem postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu. (por. 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).

Na skutek wniesienia odwołania od decyzji organu administracji przedmiotem oceny sądu jest zasadność wydanej przez ten organ decyzji administracyjnej w świetle przepisów obowiązujących w dacie jej wydania. Z tego względu oceny zaskarżonej decyzji Sąd obowiązany był dokonać z uwzględnieniem przepisów ustawy o odnawialnych źródłach energii w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji. Należy mieć również na względzie, że generalnie w sprawach z zakresu regulacji (jak również w sprawach antymonopolowych) nie obowiązuje sformułowana w art. 316 § 1 k.p.c. zasada dotycząca orzekania według stanu rzeczy z chwili zamknięcia rozprawy. Oceny prawidłowości i legalności decyzji dokonuje się według stanu rzeczy z chwili jej wydania (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 marca 2014 r., III SK 35/13, wyrok Sn z dnia 5 marca 2015 r., III SK 8/14). Nie można jednak wykluczyć istnienia wyjątków od tej zasady. Sytuacja taka może występować w przypadku konieczności uwzględnienia zasad prawa karnego. Wskazać należy, iż zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2009 r. III SZP 2/09, do kary pieniężnej zastosowanie mają przepisy ustawy nowej, jeżeli są względniejsze dla sprawcy. Zgodnie z treścią art. 170 ust. 4 pkt 1 uoze w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji wysokość kary nakładanej z tytułu naruszenia, o którym mowa w art. 168 pkt 11 uoze była ustalona w sztywnej wysokości 10 000 zł. Przy rozpoznawaniu sprawy należało mieć jednak na uwadze, że na mocy, wprowadzonej ustawą z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2018.1276 z dnia 2018.06.29) nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii, obowiązującej od dnia 14 lipca 2018 r. ustawodawca w art. 1 pkt 59 lit. a nadał przepisowi art. 170 ust. 4 uoze nowe brzmienie, zgodnie z którym kara pieniężna nakładana z tytułu naruszenia przewidzianego w art. 168 pkt 11 uoze wynosi 1 000 zł, a nie jak uprzednio 10 000 zł.

Z powyższych względów Sąd Okręgowy, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że obniżył nałożoną decyzją na powoda karę pieniężną do kwoty 1 000 zł i na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c., oddalił odwołanie w pozostałej części jako bezzasadne.

Przy rozstrzygnięciu sprawy należało mieć na uwadze, iż w wyniku niewykonania obowiązku przewidzianego w art. 9 ust. 1 pkt 7 uoze powód bezspornie dopuścił się naruszenia przepisów ustawy o odnawialnych źródłach energii. Odwołanie w istocie było więc bezzasadne, a zaskarżona decyzja została zmieniona z przyczyn nie wynikających z okoliczności sprawy i jedynie w zakresie wysokości nałożonej kary pieniężnej.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, o przyznaniu pozwanemu kosztów zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 100 k.p.c. uznając, że do postania sporu doszło z przyczyn leżących po stronie powoda.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.