

*Sygn. akt XVII AmE 337/17*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 października 2019 r.

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

w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SO Bogdan Gierzyński

protokolant: protokolant sądowy Aleksandra Marczak

po rozpoznaniu 21 października 2019 r. w W. na rozprawie

sprawy z odwołania **B. D. prowadzącego działalność gospodarczą od firmą (...) B. D. w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 19 lipca 2017 r. znak: (...)

I. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że obniża karę nałożoną w punkcie 2. decyzji do kwoty 1.000 zł (jeden tysiąc złotych);

II. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania.

SSO Bogdan Gierzyński

*Sygn. akt XVII AmE 337/17*

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 19 lipca 2017 r., znak: (...), na podstawie art. 168 pkt 11 i art. 170 ust 4 pkt 1 oraz art. 169 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 9 ust 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1148), oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1257), w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 220 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej P. B. D. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą (...) B. D. z siedzibą w W. orzekł,

1. że Przedsiębiorca - Pan B. D. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...) B. D. z siedzibą w W. przy ul. (...) - naruszył art. 9 ust 1 pkt 7 ustawy o odnawialnych źródłach energii, w ten sposób, iż nie przedłożył Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki w terminie 30 dni od zakończenia pierwszego kwartału 2017 r. sprawozdania kwartalnego, zawierającego informacje wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy o odnawialnych źródłach energii - za pierwszy kwartał 2017 r.;

2. za działanie opisane w pkt 1 wymierzył Przedsiębiorcy – B. D. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą (...) B. D. z siedzibą w W. karę pieniężną w wysokości 10.000 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie złożył B. D. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą (...)B. D. z siedzibą w W. zaskarżając ją w całości.

Zaskarżonej decyzji odwołujący zarzucił:

1. Naruszenie przepisów postępowania które miało istotny wpływ na wynik sprawy:

- art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. poprzez naruszenie obowiązku zebrania w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, w szczególności zaniechania uzyskania od Poczty Polskiej jakichkolwiek dowodów wyjaśniających status przesyłki zawierającej sprawozdanie;

- art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. w zw. z art. 107 § 3 k.p.a. ze względu na pominięcie w uzasadnieniu:

- przyczyn dla których pominął dowód w postaci potwierdzenia nadania przesyłki zawierającej sprawozdanie

- wyjaśnienia przesłanek oraz uwzględnienia przy ustalaniu jej wysokości okoliczności o których mowa w art. 174 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.

2. Naruszenie prawa materialnego:

- art. 168 pkt 11, art. 170 ust. 4 pkt 1 oraz art. 169 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii K.c. poprzez zastosowanie tych przepisów mimo braku podstaw faktycznych do ich stosowania; art. 174 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, poprzez ich niezastosowanie mimo istniejących ku temu przesłanek.

Wskazując na powyższe zarzuty odwołujący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i umorzenie w tym zakresie postępowania pierwszej instancji,

ewentualnie

- uchylenie w całości zaskarżonej decyzji i przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia,

ewentualnie

- zmianę zaskarżonej decyzji w części wymierzającej karę pieniężną w wysokości 10.000 zł i orzeczenie o odstąpieniu od wymierzenia kary względnie obniżenie jej wysokości.

Odwołujący wniósł ponadto o:

- dopuszczenie dowodów z załączonych do odwołania dokumentów na okoliczność wypełnienia przez skarżącego obowiązku przekazania sprawozdania kwartalnego,
- wezwanie na rozprawę i dopuszczenie dowodu z zeznań świadka C. K. - na okoliczność braku informacji o nieprzekazaniu adresatowi przesyłki zawierającej sprawozdanie kwartalne i braku zwrotu przesyłki jako niedoreczonej adresatowi. C. K. jest właścicielem lokalu użytkowego nr (...) przy ul. (...), (...)-(...) W., w którym to lokalu prowadzi działalność gospodarczą (...) C. K.. Część tego lokalu wynajmuję na cele biurowo-korespondencyjne. C. K. przebywa w w/w lokalu w każdy dzień pracujący w godzinach 11:00 - 18:00 i podczas mojej nieobecności odbiera wszystkie przesyłki i awiza skierowane do mnie.
- zasądzenie od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

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

1. oddalenie odwołania,
2. przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach administracyjnych sprawy przesłanych na podstawie art. 479<sup>(48)</sup> § 1 k.p.c. Sądowi Okręgowemu w Warszawie – Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów przy piśmie z 8 listopada 2017 r., znak: (...) – na okoliczność twierdzeń zawartych w uzasadnieniu pisma i zaskarżonej decyzji,
3. oddalenie wniosków dowodowych powoda o przeprowadzenie dowodów z dokumentów oraz z zeznań świadka.

**Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:**

B. D. w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z małej instalacji został wpisany przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 7 maja 2015 r. pod nr. (...) do rejestru wytwórców energii w małej instalacji, tj. rejestru o którym mowa w art. 7 oze. **/okoliczność bezsporna/**

W ramach prowadzonej działalności w I kwartale 2017 r., w odnawialnym źródle energii należącym do powoda, została wytworzona energia elektryczna w ilości 80,343 MWh. **/k.23-24, k. 18-19, k. 10-11, k. 6-7 akt adm./**

Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478), która weszła w życie 4 maja 2015 r., nałożyła w art. 9 ust. 1 pkt 5, na wytwórców wykonujących działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji, obowiązek prowadzenia dokumentacji dotyczącej łącznej ilości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji, energii elektrycznej sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ww. ustawy, która została wytworzona z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji i wprowadzona do sieci dystrybucyjnej, zużytych paliw do wytwarzania energii elektrycznej w małej instalacji oraz rodzaju tych paliw, a także ilości energii elektrycznej sprzedanej odbiorcom końcowym.

Zgodnie z przepisem art. 9 ust 1 pkt 7 oze, na wytwórcę wykonującego działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji nałożony został obowiązek przedłożenia Prezesowi URE sprawozdania kwartalnego zawierającego wskazane informacje, w terminie 30 dni od zakończenia kwartału.

Powołane regulacje objęły powoda, który w ich konsekwencji był zobowiązany złożyć do 30 kwietnia 2017 r. sprawozdanie z I kwartał 2017 r., czego jednak powód nie uczynił w tym terminie.

Przedsiębiorca złożył sprawozdanie dopiero 12 czerwca 2017 r., w wyniku wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia mu kary pieniężnej. **/k.6-7 akt adm./**

Powód wyjaśnił że sprawozdanie zostało przesłane przez niego w dniu 3 kwietnia 2017 r., z potwierdzeniem nadania przesyłki, jednakże jak wynika z informacji Poczty Polskiej wynikającej z elektronicznego systemu śledzenia przesyłek, powód nadał tę przesyłkę na nieaktualny adres Urzędu Regulacji Energetyki Środkowo-Zachodniego Oddziału Terenowego w Ł.. W konsekwencji przesyłka została zwrócona do nadawcy. Dopiero pismem z 2 czerwca 2017 r. powód złożył sprawozdanie na prawidłowy adres, wraz z wnioskiem o umorzenie postępowania administracyjnego.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o powołane wyżej dowody z dokumentów, które nie były kwestionowane przez żadną ze stron, a Sąd także nie znalazł podstaw by odmówić im wiarygodności.

**Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.**

Podstawę do nałożenia na powoda kary pieniężnej stanowił w przedmiotowej sprawie przepis art. 168 pkt 11 ustawy o odnawialnych źródłach energii, w myśl którego karze pieniężnej podlega, m.in. ten, kto nie przestrzega obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 1 pkt 7 oze, tj. nie przedkłada Prezesowi URE w terminie 30 dni od zakończenia kwartału sprawozdania kwartalnego, zawierającego informacje wymienione w art. 9 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 170 ust 4 pkt 1 oze, w wersji obowiązującej w dacie powstania obowiązku sprawozdawczego i także w dacie wydania decyzji o nałożeniu kary, wysokość kary wynosiła 10.000 zł.

Aktualnie, w wyniku dokonania nowelizacji przepisu art. 170 ust. 4 pkt 1 oze ustawą z 7 czerwca 2018 r., która weszła w życie 14 lipca 2018 r., wysokość tej kary wynosi 1.000 zł.

Powód pomimo niewypełnienia ciążącego na nim obowiązku domagał się odstąpienia od wymierzenia mu kary pieniężnej (art. 174 ust 2 oze).

W myśl powyższego przepisu, organ może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim organ, powziął o tym wiadomość.

Odnosząc się do zarzutów odwołania należy w pierwszej kolejności wskazać, że nałożona na przedsiębiorcę kara jest typową karą administracyjną, której zastosowanie jest możliwe w razie zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, a odpowiedzialność administracyjna z jaką mamy tu do czynienia opiera się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej (wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 147 2/A/2008, poz. 30; 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 64; 14 października 2009 r., sygn. Kp 4/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 134). Odpowiedzialność ta oderwana jest od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy. Wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej” (tak TK, sygn. P 64/07).

Obiektywna odpowiedzialność wiąże zatem powstanie tej odpowiedzialności wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest przez ustawę jako naruszenie obowiązujących norm prawnych. Przypisanie odpowiedzialności sprowadza się więc do ustalenia, czy określone zdarzenie wyczerpuje znamiona ustawowe i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazuje jednak także na potrzebę indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego (w tym winy podmiotu). Dotyczy to głównie kryteriów decydujących o rozmiarze kary administracyjnej.

Istotnym z punktu widzenia niniejszej sprawy jest art. 189c k.p.a., który wprowadza zasadę zastosowania przepisu względniejszego dla strony. Stanowi on, że jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony. Oznacza to, że o ile, pomiędzy czynem a wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie wymierzenia kary administracyjnej, nastąpiła zmiana wysokości kary administracyjnej, to jeśli zmieniona kara jest korzystniejsza dla karanego przedsiębiorcy, to należy zastosować tę nową niższą karę.

W ocenie Sądu, powyższa regulacja ma zastosowanie również w sytuacji, gdy o karze rozstrzyga sąd w wyroku, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. Na gruncie prawa administracyjnego zasada ustawy względniejszej znajdzie zastosowanie również do decyzji pierwszoinstancyjnej, jak i decyzji odwoławczej (zob. S. Gajewski, Kodeks Postępowania Administracyjnego, 2017, komentarz do art. 189c, podobnie Stankiewicz w komentarzu do KPA red. Hauser 2018).

W tym stanie rzeczy należało uznać, że wysokość kary jaka może zostać nałożona wynika z treści znowelizowanego art. 170 oze, który w aktualnym stanie prawnym przewiduje za naruszenie obowiązku, o jakim mowa w art. 9 ust 1 pkt 7 oze, karę administracyjną w wysokości 1.000 zł.

Na marginesie jedynie należy wskazać, że kara pieniężna w pierwotnej wysokości - 10.000 zł, była nieadekwatna do okoliczności związanych z naruszeniem prawa przez powoda, ich wagą, ale także brak w ocenie Sądu interesu

publicznego w wymierzeniu jej w takiej wysokości. W szczególności także brak było adekwatności kary w nominalnym rozmiarze 10.000 zł do rozmiaru działalności powoda w okresie którego kara dotyczy. Zdaniem Sądu nakładanie nadmiernie surowych kar, na przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych w małych instalacjach, stanowiło zagrożenie dla wartości chronionych przez ustawę o odnawialnych źródłach energii ze względu na interes publiczny. Nakładanie rażąco wysokich kar może zatem zniechęcać do tego typu aktywności gospodarczej. Podkreślenia wymaga w tym miejscu, że sam ustawodawca doszedł do przekonania, że kara na poziomie 10.000 zł nie jest adekwatna do tego typu naruszenia i powołaną wyżej nowelizacją ustawy o odnawialnych źródłach energii z 7 czerwca 2018 r., karę tę obniżył do poziomu 1.000 zł.

W ocenie Sądu nie zachodziły podstawy do odstąpienia od wymierzania kary pieniężnej, o jakich mowa w art. 174 ust 2 oze. W szczególności nie można uznać, że zakres naruszeń jest znikomy. Do oceny zakresu naruszeń w niniejszej sprawie, należy wziąć pod uwagę fakt, że powód po raz pierwszy dopuścił się naruszenia obowiązku sprawozdawczego. Ze względu jednak na fakt, że przedsiębiorca złożył wymagane sprawozdanie dopiero w dniu 12 czerwca 2017 r., po tym jak Prezes URE wszczął w dniu 16 maja 2017 r. z urzędu postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za niewypełnienie obowiązku sprawozdawczego, niezasadne byłoby odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej. Do powoda jako przedsiębiorcy należy kierowanie wszelkich pism, w tym również sprawozdań na właściwy, ogólnodostępny adres organu regulacyjnego, który z kolei nie ma obowiązku informować podmioty o zmianie adresu. Na powodzie zatem spoczywa ten obowiązek. Konieczne jest zatem, dla osiągnięcia skutku prewencyjnego (temu także służą kary administracyjne) wymierzenie przedsiębiorcy kary w wysokości wynikającej z obowiązujących przepisów.

Zdaniem Sądu jedynie kara administracyjna może w skuteczny sposób oddziaływać na dalsze zachowanie przedsiębiorcy w odniesieniu do realizacji obowiązków sprawozdawczych.

W konsekwencji należy uznać, nie została spełniona przesłanka z art. 174 ust 2 oze wskazująca, na możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, jeżeli podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim organ, powziął o tym wiadomość. W sprawie jest bowiem niewątpliwe, że przedsiębiorca spełnił obowiązek sprawozdawczy już po wszczęciu postępowania w przedmiocie nałożenia kary, a zatem po powzięciu przez organ wiadomości o niespełnieniu obowiązku.

W odniesieniu do zarzutów naruszenia przez Prezesa URE przepisów postępowania administracyjnego należy stwierdzić, że ewentualne naruszenie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w toku prowadzonego postępowania administracyjnego nie jest przedmiotem postępowania przed tutejszym Sądem, jak również nie stanowi samoistnej podstawy uchylenia decyzji w tym postępowaniu, albowiem nie ma ono wpływu na ocenę prawidłowości zaskarżonej decyzji. Wniesienie odwołania od decyzji administracyjnej wszczyna bowiem postępowanie sądowe, w którym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznaje sprawę od nowa, w zakresie przedmiotu sprawy. Należy również stwierdzić, że specyficzny tryb postępowania, z jakim mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, zasadza się na założeniu, że organ w toku postępowania administracyjnego gromadzi dowody na poparcie swoich twierdzeń, zaś strona odwołująca się czyli powód, w procesie zwalcza te dowody przedstawiając sądowi inne dowody, które zmierzają do obalenia twierdzeń organu. 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 powoda 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.

W związku z powyższym, zarzuty dotyczące przebiegu postępowania administracyjnego przed Prezesem URE podlegają uwzględnieniu jedynie w takim zakresie, w jakim ich uwzględnienie uniemożliwiłoby pozostawienie jego decyzji w obrocie prawnym, nawet po ewentualnej reformie jej treści. Taka sytuacja może mieć miejsce wyjątkowo, gdy np. decyzja zawiera nie dające się usunąć uchybienia formalne lub, gdy jest przedwczesna z uwagi na niepodjęcie w toku postępowania czynności, których przeprowadzenie przed sądem nie jest możliwe. Reasumując

należy stwierdzić, że wskazywane przez powoda naruszenie przepisów postępowania administracyjnego nie uzasadnia uchylecia wydanej decyzji.

Wobec powyższego Sąd Okręgowy w Warszawie, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c. orzekł o zmianie zaskarżonej decyzji.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto w oparciu o przepis art. 100 k.p.c. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie każda ze stron uległa w części swojemu żądaniu, stąd zasadne było zniesienie między nimi kosztów postępowania. Koszty te były porównywalne.

Sędzia SO Bogdan Gierzyński