

Sygn. akt XVII AmE 315/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2022 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Witold Rękosiewicz

Protokolant: sekretarz sądowy Magdalena Żabińska

po rozpoznaniu dnia 20 stycznia 2022 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) Spółdzielni Mieszkaniowej z siedzibą w K.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 11 września 2019 r. znak: (...)

oddala odwołanie.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmE 315/19

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) decyzją z dnia 11 września 2019 r. znak: (...), na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 36 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm., dalej: Ustawa o efektywności), w zw. z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2019 r. poz. 545 ze zm.) oraz z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r. poz. 755, ze zm. dalej: Pe) a także z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm. dalej: k.p.a.) orzekł, że:

1. (...) Spółdzielnia Mieszkaniowa z siedzibą w K. (powód, Spółdzielnia), nie wywiązała się z określonego w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 Ustawy, w terminie określonym w art. 27 ust. 3 Ustawy lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 tej ustawy, obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 Ustawy o efektywności,

2. za zachowanie opisane w punkcie pierwszym wymierzył (...) Spółdzielni Mieszkaniowej z siedzibą w K. karę pieniężną w kwocie 44 719,33 zł to jest w wysokości(...) przychodu osiągniętego przez Spółdzielnię w 2018 r.

(...) Spółdzielnia Mieszkaniowa z siedzibą w K. w złożonym odwołaniu zaskarżyła powyższą decyzję Prezesa URE w całości. Powód zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie:

1. art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 roku, przez jego niewłaściwą wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w ten sposób, iż wymierzając karę pieniężną Prezes URE nie wziął pod uwagę przychodu uzyskanego z działalności gospodarczej objętej koncesją, a zamiast tego wziął pod uwagę wysokość wszelkich przychodów osiągniętych przez powoda,
2. błędne zastosowanie przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o efektywności energetycznej poprzez wymierzenie kary niewspółmiernie wysokiej do okoliczności sprawy,
3. błędne zastosowanie przepisu art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o efektywności energetycznej poprzez wymierzenie kary w sposób nieodpowiadający przyjętym wartościom; Prezes URE określił karę w wysokości 44 719,33 zł, co miało stanowić(...) % przychodu osiągniętego przez powoda w 2018 roku tj. (...) zł, tymczasem (...) % przychodu wynoszącego(...) zł stanowi (...) zł, a nie 44 719,33 zł.

Na podstawie podniesionych zarzutów powód wniósł o:

1. uchylenie przedmiotowej decyzji w całości i umorzenie postępowania,
ewentualnie
2. uchylenie przedmiotowej decyzji w całości i odstąpienie od wymierzenia kary, ewentualnie
3. zmianę przedmiotowej decyzji i wymierzenie kary od przychodu uzyskanego z działalności koncesjonowanej,
4. zasądzenie od Prezesa Regulacji Energetyki na rzecz powoda kosztów postępowania według norm przepisanych.

Powód zarzucił, że jako podstawę ustalenia wymiaru nałożonej decyzją kary pieniężnej Prezes URE wziął pod uwagę całą wartość przychodu uzyskanego przez powoda w 2018 r. Spółdzielnia zaznaczyła, że dochód z działalności koncesjonowanej w 2018 r. był rażąco niższy. Zdaniem powoda przyjęta przez Prezesa URE interpretacja przepisów, która uniemożliwia wymierzenie kary związanej z działalnością koncesjonowaną przedsiębiorcom uzyskującym przychód również z innej działalności jest sprzeczna z intencją ustawodawcy.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w odpowiedzi wniósł o oddalenie odwołania.

Prezes URE zauważył, iż w odwołaniu powód nie kwestionował faktu popełnienia deliktu administracyjnego, a jedynie wysokość kary. Zdaniem pozwanego brak jest podstaw do uchylenia lub zmiany zaskarżonej decyzji. Wskazał, że zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o efektywności energetycznej podstawą do ustalenia wysokości nakładanej przez Prezesa URE na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej jest całość przychodu osiągniętego przez przedsiębiorcę w roku podatkowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Podkreślił, że przychód z działalności koncesjonowanej jest podstawą do wyliczenia kary pieniężnej tylko w przypadkach wyraźnie wskazanych ustawie. Zaznaczył, że nałożona decyzją kara pieniężna została ustalona na podstawie przepisów ustawy o efektywności energetycznej, na odmiennych zasadach niż przewidziane w przepisach ustawy Prawo energetyczne. W odpowiedzi na zarzut powoda dotyczący wymiaru nałożonej kary Prezes URE stwierdził, że jej wysokość mieści się w dolnej granicy przychodu Spółdzielni uzyskanego w 2018 r. Odnośnie zarzutu wymierzenia kary niewspółmiernie wysokiej do okoliczności sprawy pozwany powołał się na art. 36 ustawy o efektywności energetycznej i oświadczył, że przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej uwzględnił w szczególności stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów Ustawy. Podkreślił, że Spółdzielnia jako podmiot prowadzący profesjonalną działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu ciepła, powinien dolożyć należytej staranności w zakresie jej prowadzenia. Wskazał, iż od podmiotu prowadzącego działalność na podstawie uzyskanej koncesji wymaga się obok fachowych kwalifikacji również zwiększonego zaangażowania w realizację tej działalności, rzetelności i dokładności w działaniach. Pozwany zauważył, że w 2013 r. powód również nie zrealizował obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej, w związku z czym decyzją z 2017 r. została na powoda nałożona kara pieniężna.

W odniesieniu do wniosku powoda o odstąpienie od wymierzenia kary ze względu na straty finansowe Prezes URE wskazał, że powód nie przedstawił żadnego dokumentu, który potwierdzałby negatywny wpływ wymierzonej kary pieniężnej na sytuację finansową Spółdzielni w 2019 r. Pozwany zaznaczył, że w roku 2018 powód osiągnął zysk netto w wysokości (...)zł, a wynik związany z produkcją ciepła pod koniec 2018 r. wyniósł (...) zł. Stwierdził, że nałożona decyzją kara pieniężna, która jest o 12 000 zł wyższa od wysokości nieuiszczonej opłaty zastępczej, nie wpłynie istotnie na płynność finansową Spółdzielni. Wskazał, że powód nie zrealizował wynikającego z przepisów Ustawy obowiązku a waga stwierdzonego naruszenia nie była znikoma. W sprawie nie było więc możliwości zastosowania art. 189f § 1 k.p.a. Podkreślił, że sytuacja finansowa podmiotu nie jest przesłanką odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Wobec tego trudności finansowe nie zwalniają Spółdzielni z obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 Ustawy oraz z konieczności poniesienia kary pieniężnej. Ponadto przepisy Ustawy o efektywności nie przewidują możliwości umorzenia postępowania w razie trudnej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Na podstawie powołanego orzecznictwa sądowego pozwany wskazał, że trudna sytuacja finansowa i brak środków na wniesienie opłaty zastępczej nie może stanowić okoliczności uzasadniającej zwolnienie przedsiębiorcy z wykonania obowiązku wynikającego z prowadzenia działalności koncesjonowanej.

Pozwany nie zgodził się z zarzutem wymierzenia kary w sposób nieodpowiadający przyjętym wartościom. Wskazał, że przy wymierzaniu kary miał na uwadze, iż do dnia wydania decyzji powód nie uiszczył wymaganej opłaty zastępczej. Wymierzył karę w wysokości 44 719,33 zł, która zawiera w sobie wartość nieuiszczonej opłaty zastępczej i przewyższa wymaganą przepisami nieuiszczoną opłatę zastępczą o 12 776,95 zł. Prezes URE stwierdził, że wielkość nałożonej kary umożliwi realizację prewencyjnej funkcji kary w odniesieniu do powoda oraz innych przedsiębiorców i jest adekwatna do okoliczności naruszenia przepisów ustawy. Pozwany zaznaczył, że kara ma również charakter prewencyjny, ma pełnić rolę wychowawczą i zniechęcać innych przedsiębiorców do podejmowania działań niezgodnych z prawem.

Prezes URE zwrócił uwagę na fakt, iż w 2018 r. Spółdzielnia osiągnęła przychód ze sprzedaży w wysokości (...) zł. Wymierzona kara stanowi (...) tego przychodu, więc mieści się w granicach określonych przepisami prawa.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Pismem z dnia 12 listopada 2015 r. Prezes URE wezwał Spółdzielnię do przesłania informacji o dokonanej – w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. – sprzedaży energii elektrycznej, ciepła i gazu ziemnego w celu weryfikacji zrealizowania przez Spółdzielnię określonego w art. 12 ust. 1 Ustawy obowiązku za rok 2014. (k. 1-14 akt adm.)

Pismem z dnia 27 września 2016 r. (...) Spółdzielnia Mieszkaniowa przesłała informację o sprzedaży energii cieplnej na rzecz odbiorców końcowych za rok 2013 i 2014 oraz bilans i rachunki zysków i strat za 2015 r. Z przedstawionych informacji wynikało, że w roku 2014 ze sprzedaży ciepła odbiorcom końcowym Spółdzielnia osiągnęła przychód w wysokości (...) zł, lecz nie wykonała ciążącego na niej obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej. (k. 16-25 akt adm.)

Pismem z dnia 8 stycznia 2019 r. Prezes URE zawiadomił Spółdzielnię o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z ujawnieniem możliwości nieprzestrzegania w roku 2014, określonego w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej lub uiszczenia opłaty zastępczej. Ponadto wezwano Spółdzielnię do przedstawienia wyjaśnień w sprawie, przesłania dokumentów związanych ze sprawą oraz bilansu, rachunku zysków i strat lub sprawozdania finansowego za ostatni rok obrachunkowy i oświadczenia Spółdzielni o wysokości przychodu osiągniętego w 2018 roku umożliwiającących ustalenie sytuacji finansowej Spółdzielni. (k. 26-27 akt adm.)

W odpowiedzi z dnia 8 lutego 2019 r. na powyższe zawiadomienie Spółdzielnia nie kwestionowała, że do dnia 31 marca 2015 r. nie zrealizowała obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 1 Ustawy i wniosła o wstrzymanie postępowania do czasu rozstrzygnięcia przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawy sygn. akt XVII AmE 320/18, dotyczącej

odwołania (...) Spółdzielni Mieszkaniowej od analogicznej decyzji Prezesa URE z dnia 30 kwietnia 2018 r. znak: (...). (k. 29 akt adm.)

Pismem z dnia 15 lutego 2019 r. Prezes URE poinformował powoda, że w sprawie został zgromadzony materiał dowodowy pozwalający na podjęcie decyzji, w związku z czym postępowanie dowodowe zostało zakończone. Jednocześnie poinformowano powoda o możliwości zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, złożenia ewentualnych dodatkowych uwag i wyjaśnień. W tym samym piśmie Prezes URE ponownie wezwał Spółdzielnię do przedstawienia bilansu i rachunku zysków i strat lub sprawozdania finansowego za ostatni rok obrachunkowy i oświadczenia o wysokości przychodu osiągniętego w 2018 roku. (k. 31 akt adm.)

Przed wydaniem zaskarżonej decyzji powód nie skorzystał z uprawnienia do zapoznania się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym.

Przedstawiony stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o wyżej wskazane dowody, zgromadzone w toku postępowania administracyjnego, fakty powszechnie znane lub znane Sądowi z urzędu, które nie były kwestionowane przez żadną ze stron w toku postępowania.

Na podstawie dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Powód jest przedsiębiorcą sprzedającym ciepło do odbiorców końcowych przyłączonych do sieci, o którym mowa w art. 12 ust. 2 pkt 1 Ustawy o efektywności. W zw. z tym, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy powód był zobowiązany do uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, lub uiszczenia w terminie do 31 marca każdego roku opłaty zastępczej w wysokości obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 ustawy efektywnościowej za poprzedni rok kalendarzowy.

Ze złożonej przez powoda do akt sprawy informacji wynika, że w roku 2014 Spółdzielnia dokonała sprzedaży ciepła na rzecz odbiorców końcowych i uzyskała z tego tytułu przychód w wysokości (...) zł. Powód, jako przedsiębiorca energetyczny, któremu została udzielona koncesja na wytwarzanie ciepła, zobowiązany był do uzyskania i przedstawienia Prezesowi URE do dnia 31 marca 2015 r. do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej w ilości 31,942 toe lub uiszczenia opłaty zastępczej w wysokości 31 942,38 zł na rzecz NFOŚiGW. W sprawie bezsporne jest, że w terminie do 31 marca 2015 r. Spółdzielnia nie wykonała w żaden sposób wynikającego w art. 12 ust. 1 Ustawy powyższego obowiązku.

Wobec ustalenia, że Spółdzielnia nie wykonała w 2014 r. prawidłowo ciążącego na niej obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy efektywnościowej, na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 tej ustawy Prezes URE zobligowany był do nałożenia na powoda w drodze decyzji kary pieniężnej.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 Ustawy o efektywności, jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w art. 12 ust. 2 tej ustawy, nie dopełniło obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 1 Ustawy, Prezes URE nakłada na to przedsiębiorstwo energetyczne karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym rok nałożenia kary. W powołanym przepisie ustawodawca nie ustalił, że za podstawę do wyliczenia wysokości kary pieniężnej przyjąć należy przychód przedsiębiorstwa energetycznego uzyskany z działalności koncesjonowanej. Z literalnego brzmienia art. 35 ust. 1 pkt 1 Ustawy wynika, że wysokość kary ustalana jest na podstawie uzyskanego przychodu przedsiębiorstwa, a nie przychodu z działalności koncesjonowanej. W tym stanie przedstawiona w odwołaniu argumentacja, oparta na wezwaniu Spółdzielni do przedstawienia informacji o dokonanej w 2014 roku sprzedaży ciepła, nie miała znaczenia w sprawie i nie zasługiwała na uwzględnienie, a podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 35 ust. 1 pkt 1 Ustawy należało uznać za nietrafny.

Wskazać należy, że celem wprowadzenia obowiązku przedstawiania do umorzenia świadectw efektywności energetycznej lub wnoszenia opłaty zastępczej jest ochrona środowiska w interesie społecznym. Niewykonanie lub nieprawidłowe wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 Ustawy o efektywności prowadzi

do naruszenia interesu społecznego. Skoro więc zachowanie powoda stanowiło naruszenie interesu społecznego, stopień naruszenia należało uznać za znaczny. Podkreślenia wymaga, że na powódzie jako podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą na podstawie udzielonej koncesji, zgodnie z art. 355 § 2 k.c. spoczywa obowiązek wykonywania tej działalności z należytą starannością. Powód jako profesjonalista, powinien posiadać odpowiednią wiedzę, doświadczenie i umiejętności wymagane do prawidłowej interpretacji przepisów obowiązującego prawa, lub korzystać z fachowej obsługi prawnej, aby uniknąć nieprawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej. W przeciwnym razie powód naraża się na ryzyko ponoszenia odpowiedzialności z tytułu niewykonania ciężących na nim z mocy ustawy obowiązków.

Zgodnie z art. 36 Ustawy przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych należy uwzględnić w szczególności stopień szkodliwości oraz okoliczności naruszenia. Mając na uwadze, że nałożona decyzją kara pieniężna stanowi zaledwie(...) % przychodu osiągniętego przez powoda w 2018 r., uznać należało, że przy ustalaniu wymiaru kary Prezes URE w prawidłowy sposób uwzględnił wymienione w art. 36 Ustawy okoliczności. Wobec ustalenia kary na poziomie znacznie niższym do poziomu maksymalnego nie można zgodzić się z powodem, iż przy ustalaniu wymiaru kary Prezes URE nie uwzględnił wskazanych w art. 36 Ustawy okoliczności. Twierdzenia powoda o pominięciu tych okoliczności przy ustalaniu wymiaru kary, jako nie poparte żadnymi dowodami należało uznać za bezpodstawne. Powód nie przedstawił dowodów, które świadczyłyby o tym, że nałożona przez Prezesa URE kara pieniężna będzie miała negatywny wpływ na sytuację finansową Spółdzielni.

Mając na uwadze, iż wysokość nałożonej decyzją kary nie była wygórowana, nie zagrażała płynności finansowej powoda oraz mieściła się w granicach ustawowych, uznać należało, że zarzut dotyczący naruszenia art. 35 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej nie zasługiwał na uwzględnienie i nie mógł stanowić podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do jego uwzględnienia, oddalił odwołanie jako bezzasadne - art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.