

Sygn. akt XVII AmE 209/23

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 stycznia 2024 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Małgorzata Wiliński
Protokolant –	sekr. sądowy Magdalena Ratajczyk

po rozpoznaniu w dniu 31 stycznia 2024 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **zarządcy masy sanacyjnej (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. w restrukturyzacji**
przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 24 października 2022 r. znak: (...) (...)

1. oddala odwołanie,

2. zasądza od (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. w restrukturyzacji na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Wiliński

Sygn. akt XVII AmE 209/23

UZASADNIENIE

wyroku z dnia 31 stycznia 2024 r.

Decyzją z dnia 24 października 2022 r. znak (...) (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki działając na podstawie art 168 pkt 1 oraz art. 169 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, z późn. zm.) w związku z art. 170 ust 1 i ust 2 pkt 1, art. 174 ust 1 ustawy oraz w związku z art. 52 ust 1, art. 59 pkt 1 ustawy OZE i § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w latach 2018-2019 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1559) oraz na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.) i art. 90 ust. 1 ustawy orzekł, że (...) S.A. z siedzibą w W.:

1) nie przestrzegала za rok 2019, określonego w art. 52 ust. 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii w zakresie, o którym mowa w art. 59 pkt 1 ustawy z uwzględnieniem § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw

pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w latach 2018-2019, obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego wydanych odpowiednio dla energii elektrycznej lub biogazu rolniczego, wytworzonych w instalacjach odnawialnego źródła energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zlokalizowanych w wyłącznej strefie ekonomicznej na zasadach określonych w art. 47 ustawy, w terminie do dnia 30 czerwca 2020 r.,

2) za niewywiązanie się z obowiązku opisanego w punkcie pierwszym na (...) S.A. z siedzibą w W. nałożył karę pieniężną w kwocie 15.084.858,89zł to jest w wysokości (...) % przychodu uzyskanego przez ww. przedsiębiorcę w 2021 r. z działalności koncesjonowanej polegającej na obrocie energią elektryczną.

Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wniosła (...) S.A. zaskarżając ją w całości, zarzucając naruszenie:

1) przepisów postępowania mających istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 7 w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a. — poprzez nierozpoznanie w sposób wyczerpujący materiału dowodowego oraz nieuwzględnienie wszystkich okoliczności sprawy, tj.:

- pominięcie faktu, iż z uwagi na brak zamiaru (...) S.A. tj. nieumyślność niedopełnienia obowiązku w związku z niejasnością nowych przepisów, a także powszechności tego błędu wśród przedsiębiorców, należy uznać, że waga naruszenia jest znikoma i w konsekwencji ustalenie, że społeczna szkodliwość czynu jest znaczna,

- pominięcie faktów związanych z sytuacją na rynku energetycznym tj. destabilizacją na rynkach majątkowych, w tym świadectw pochodzenia energii odnawialnej i świadectw efektywności energetycznej, skutków okresu pandemii oraz późniejszych sankcji spowodowanych agresją Rosji na Ukrainę,

- faktu, iż wskutek wystąpienia zdarzenia wywołanego siłą wyższą, jakim jest panująca w Polsce i na świecie pandemia wirusa SARS-CoV-2, jak również wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. (Dz.U. 2020 poz. 491) na obszarze Rzeczypospolitej stan epidemii oraz rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 522) doszło do poważnych ograniczeń w możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców w Polsce i na świecie,

- fakt, iż tendencja wzrostowa cen energii utrzymuje się ze względu na nadzwyczajną aktualnie sytuację geopolityczną, której skutkiem jest m.in. istotny wzrost kosztów surowców energetycznych zaś drastyczne zmiany cen na rynku powodują, że zdolność finansowa przedsiębiorców jest coraz gorsza,

2) przepisów prawa materialnego tj. art. 168 pkt 1 w zw. z art. 174 pkt 1 oraz art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii w zw. z art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i zastosowanie zbyt wysokiego wymiaru kary, z uwagi na:

- wypełnienie się przesłanek wymienionych w tych przepisach z uwagi na niewielką wagę u brak zamiaru naruszenia,

- dopełnienia w przeszłości obowiązku przedstawienia do umorzenia świadectw różnego rodzaju oraz uiszczenia zapłaty zastępczej, tzn. tego samego rodzaju, w następnie którego ma być nałożona kara, zasadnym jest znaczne miarkowanie kary, a tym samym nałożenie kary o charakterze inkwizycyjnym,

- fakt, iż wskutek wystąpienia zdarzenia wywołanego siłą wyższą, jakim jest panująca w Polsce i na świecie pandemia wirusa SARS-CoV-2, jak również wprowadzonego rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. (Dz. U. 2020, poz. 491) na obszarze Rzeczypospolitej stanu epidemii oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii

(Dz. U. 2020 poz. 522) doszło do poważnych ograniczeń w możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców w Polsce i na świecie,

- fakt, iż tendencja wzrostowa cen energii utrzymuje się ze względu na nadzwyczajną sytuację geopolityczną, spowodowaną wojną w Ukrainie, której skutkiem jest m.in. istotny wzrost kosztów surowców energetycznych, zaś drastyczne zmiany cen na rynku powodują, że zdolność finansowa przedsiębiorców jest coraz gorsza.

Mając na uwadze powyższe odwołująca wniosła o:

- 1) zmianę zaskarżonej decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary,
- 2) zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów procesu, w tym koszt zastępstwa procesowego według norm przepisanych;

ewentualnie o:

- 1) zmianę zaskarżonej decyzji w części poprzez wymierzenie powodowi kary pieniężnej wysokości 1 % przychodu osiągniętego przez jego przedsiębiorstwo w 2021 r.,
- 2) zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W związku z otwarciem przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie w dniu 25 stycznia 2023 r. postępowaniem sanacyjnym (...) S.A., postanowieniem z dnia 11 lipca 2023 r. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiesił postępowanie w sprawie na podstawie art. 174 § 1 pkt 4 k.p.c. oraz wezwał zarządcę w postępowaniu restrukturyzacyjnym do udziału w sprawie (k. 52). Postanowieniem z dnia 28 września 2023 r. podjęto zawieszono postępowanie (k. 57).

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o jego oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych (k. 64-69).

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

Decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 10 sierpnia 2012 r. znak:(...) została udzielona (...) S.A. z siedzibą w W. koncesja na obrót energią elektryczną na okres od dnia 11 września 2013 r. do dnia 11 września 2023 r.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z treści uzasadnienia decyzji k. 7v

W dniu 01 lutego 2019 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki opublikował na stronie internetowej Urzędu Regulacji Energetyki informacje nr (...) w sprawie sposobu realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii w roku 2019 r.

W jej treści wskazano, że w świetle brzmienia art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 2389 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą OZE”, jednostkowa opłata zastępcza dla świadectw pochodzenia o których mowa w art. 59 pkt 1 ustawy OZE, tzw. świadectw „zielonych”, wynosi w danym roku kalendarzowym 125 % rocznej ceny średnioważonej praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia innych niż wydanych dla energii elektrycznej z biogazu rolniczego wytworzonej od dnia wejścia w życie rozdziału 4 ustawy OZE, publikowanej zgodnie z art. 47 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, jednakże nie więcej niż 300,03 złotych za 1 MWh (Ozjo), natomiast jednostkowa opłata zastępcza dla świadectw pochodzenia o których mowa w art. 59 pkt 2 ustawy OZE, tzw. świadectw „błękitnych”, wynosi w danym roku kalendarzowym 125 % rocznej ceny średnioważonej praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia wydanych dla energii elektrycznej z biogazu rolniczego

wytworzonej od dnia wejścia w życie rozdziału 4 ustawy OZE, publikowanej zgodnie z art. 47 ust. 3 pkt 2 ustawy, jednakże nie więcej niż 300,03 złotych za 1 MWh (Ozjb).

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy OZE, podmiot, o którym mowa w art. 52 ust. 2 ustawy OZE (przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorca końcowy, odbiorca przemysłowy oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski), obowiązany jest do wykonania obowiązku określonego w art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy OZE - tj. do uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia lub świadectwa pochodzenia biogazu rolniczego, w przypadku, gdy którakolwiek z średnioważonych cen praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego będzie niższa od wartości jednostkowej opłaty zastępczej określonej w art. 56 ustawy OZE .

W dniu 2 stycznia 2019 r., stosownie do art. 47 ust. 3 pkt 2 ustawy OZE, (...) S.A. opublikowała na swojej stronie internetowej:

1) roczną cenę średnioważoną praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia „zielonych”, tj. innych niż wydanych dla energii elektrycznej z biogazu rolniczego wytworzonej od dnia wejścia w życie rozdziału 4 ustawy OZE,

2) roczną cenę średnioważoną praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia „błękitnych”, tj. wydanych dla energii elektrycznej z biogazu rolniczego wytworzonej od dnia wejścia w życie rozdziału 4 ustawy OZE

- które obowiązują w 2019 r.

Roczna cena średnioważona praw majątkowych obowiązująca w roku 2019, wynikająca ze świadectw pochodzenia „zielonych” nie przekracza wartości jednostkowej opłaty zastępczej (Ozjo), obliczonej w wyżej wskazany sposób. Powyższe powoduje, że podmioty objęte dyspozycją art. 52 ust. 2 ustawy OZE, obowiązane są do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy OZE (w zakresie tzw. obowiązku „zielonego”), za rok 2018, w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 czerwca 2019 r. (oraz za rok 2019 w okresie od dnia 1 lipca 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r.), wyłącznie w drodze uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia „zielonych”. Natomiast, w odniesieniu do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy OZE (w zakresie tzw. obowiązku „błękitnego”) należy wskazać, że roczna cena średnioważona praw majątkowych wynikających ze świadectw „błękitnych”, obowiązująca w roku 2019 jest większa niż wartość jednostkowej opłaty zastępczej (Ozjb). Biorąc powyższe pod uwagę, o możliwości realizacji tzw. obowiązku „błękitnego” za pomocą opłaty zastępczej za rok 2018 w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 30 czerwca 2019 r. (oraz za rok 2019 w okresie od dnia 1 lipca 2019 r. do dnia 31 grudnia 2019 r.), decydować będzie miesięczna cena średnioważona praw majątkowych wynikających ze świadectw „błękitnych”, o której mowa w art. 47 ust. 3 pkt 1 ustawy OZE obowiązująca w dacie faktycznej realizacji tego obowiązku – tj. wniesienia (uiszczenia) opłaty zastępczej na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z treści uzasadnienia decyzji

wydruk ze strony internetowej k. 1-4 akt administracyjnych

Pismem datowanym na dzień 29 października 2021 r. (...) S.A. przesłała uzupełnioną ankietę OZE dotyczącą sprzedaży energii elektrycznej w latach 2019-2020.

Z przedstawionych wyjaśnień wynikało, że spółka w 2019 r. dokonała sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym w ilości 550.988,162 MWh, z wyłączeniem energii elektrycznej do odbiorców przemysłowych, o których mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, z późn. zm.).

dowód: pismo z dnia 20 października 2020 r. wraz z załącznikami k. 8-18 akt administracyjnych

(...) S.A. za okres od dnia 01 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. przedstawiła Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki do umorzenia świadectw pochodzenia energii elektrycznej w wysokości 13.407,234 MWh. Spółka nie uiściła opłaty zastępczej na konto Narodowego Funduszu Ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej.

Dowód: okoliczności bezsporne

Pismem z dnia 22 listopada 2021 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zawiadomił (...) S.A. o wszczęciu postępowania w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z ujawnieniem możliwości niezrealizowania w 2019 r. obowiązku w zakresie uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego.

Dowód: zawiadomienia o wszczęciu postępowania k. 19-22 akt administracyjnych

W treści przywołanego pisma poinformowano spółkę, że uwzględniając sprzedaż energii elektrycznej odbiorcom końcowym w 2019 r. w ilości 550.988,162 MWh, z wyłączeniem energii elektrycznej sprzedanej do odbiorców przemysłowych, była ona obowiązana do realizacji obowiązku o jakim mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii za okres od dnia 01 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. w zakresie obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1 ustawy w zakresie, o którym mowa w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w latach 2018-2019 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1559) w ilości 101.932,809 MWh.

Dowód: zawiadomienia o wszczęciu postępowania k. 19-22 akt administracyjnych.

Ponadto pismem tymi (...) S.A. została m.in. wezwana do przedstawienia w terminie 14 dni wszelkich dokumentów pozwalających na ustalenie sytuacji finansowej, w tym w szczególności bilansu oraz rachunku zysków i strat za ostatni rok podatkowy oraz oświadczenia o wysokości przychodu uzyskanego w 2020 r. z działalności koncesjonowanej polegającej na obrocie energią elektryczną.

Dowód: zawiadomienia o wszczęciu postępowania k. 19-22 akt administracyjnych

W formularzu w sprawie opłaty koncesyjnej za rok 2021 r. w odniesieniu (...) S.A. wskazano, że przychody z działalności objętej koncesją wyniosły(...) zł.

Dowód: okoliczności bezsporne wynikające z treści uzasadnienia decyzji

W dniu 25 stycznia 2023 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie obwieścił, iż postanowił otworzyć postępowania sanacyjne dłużnika (...) S.A., odebrać zarząd własny dłużnikowi i wyznaczyć zarządcę.

Dowód: obwieszczenie o otwarciu postępowania restrukturyzacyjnego k. 51

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o twierdzenia przedstawione w decyzji I i II przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w zakresie odnoszącym się do posiadanej przez (...) S.A. w restrukturyzacji koncesji na obrót energią elektryczną oraz wysokości przychodu z tytułu działalności koncesjonowanej. Informacje te nie były kwestionowane przez stronę przeciwną. W pozostałym zakresie Sąd oparł się na dokumentach zgromadzonych w aktach administracyjnych, mając na uwadze normę art. 229 i 230 k.p.c.

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

W sprawie zastosowanie miała ustawa o odnawialnych źródłach energii z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 478). W myśl art. 52 ust. 1 tej ustawy przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorca końcowy, odbiorca przemysłowy oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski, są obowiązane:

(i) uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi URE świadectwo pochodzenia lub świadectwo pochodzenia biogazu rolniczego wydane odpowiednio dla energii elektrycznej lub biogazu rolniczego, wytworzonych w instalacjach odnawialnego źródła energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zlokalizowanych w wyłączonej strefie ekonomicznej lub na podstawie ustawy - Prawo energetyczne, lub

(ii) uiścić opłatę zastępczą.

Opłata zastępcza na mocy art. 68 ustawy stanowi przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i uiszcza się ją na rachunek bankowy tego funduszu w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku, za poprzedni rok kalendarzowy.

Ponadto zgodnie z art. 47 ust. 2 w/w podmioty zobowiązane są do uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwo pochodzenia lub świadectwo pochodzenia biogazu rolniczego w przypadku, gdy którakolwiek z średnioważonych cen praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego będzie niższa od wartości jednostkowej opłaty zastępczej określonej w art. 56 ustawy. Sytuacja taka wystąpiła w roku 2019 r. w odniesieniu do obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1 ustawy.

W zakresie obowiązku o jakim mowa w art. 59 pkt 1 ustawy z uwzględnieniem § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 11 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w latach 2018-2019 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1559) w 2019 r. wielkość udziału, o którym mowa w przywołanym art. 59 pkt 1 ustawy, wynosiła 18,50%.

Uwzględniając treść zarzutów odwołania Sąd uznał, że w sprawie bezsporna była ilość brakującej energii elektrycznej niezbędnej do realizacji przez odwołującą spółkę obowiązku wynikającego z art. 52 ust. 1 ustawy. Jak wynikało z wypełnionych przez odwołującą ankiet, w 2019 r. spółka dokonała sprzedaży energii elektrycznej do odbiorców końcowych w ilości 550 988,162 MWh, z czego łączna ilość energii objętej obowiązkami w zakresie uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia wynosiła 101 932,809 MWh. Natomiast przedsiębiorca za okres od dnia 01 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. przedstawił Prezesowi Urzędu do umorzenia świadectwa pochodzenia energii elektrycznej jedynie w wysokości 13 407,234 MWh, nie uiszczając ewentualnej opłaty zastępczej na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W związku z powyższym w zaskarżonej decyzji słusznie ustalano, że brakująca ilość energii elektrycznej niezbędnej do realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1 ustawy, wynosiła 88 525,575 MWh. Jest to zresztą okoliczność, która w sprawie była bezsporna.

Przedmiot konfliktu koncentrował się natomiast w zakresie odnoszącym się do prawa materialnego, na zarzucie naruszenia art. 168 pkt. 1 w zw. z art. 174 pkt 1 ustawy poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i zastosowanie zbyt wysokiego wymiaru kary z uwagi na:

- wypełnienie się przesłanek wymienionych w tych przepisach z uwagi na niewielką wagę i brak zamiaru naruszenia,
- dopełnienie w przeszłości obowiązku przedstawienia do umorzenia świadectw różnego rodzaju oraz uiszczenia zapłaty zastępczej, tzn. tego samego rodzaju, wobec czego zdaniem strony zasadnym jest znaczne miarkowanie kary,
- fakt, iż skutek wystąpienia zdarzenia wywołanego siłą wyższą, jakim jest panująca w Polsce i na świecie pandemia wirusa SARS-CoV-2, jak również wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. (Dz. U. 2020, poz. 491) na obszarze Rzeczypospolitej stanu epidemii oraz rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. 2020 poz. 522) doszło do poważnych ograniczeń w możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców w Polsce i na świecie,

- fakt, iż tendencja wzrostowa cen energii utrzymuje się ze względu na nadzwyczajną sytuację geopolityczną, spowodowaną wojną w Ukrainie, której skutkiem jest m.in. istotny wzrost kosztów surowców energetycznych, zaś drastyczne zmiany cen na rynku powodują, że zdolność finansowa przedsiębiorców jest coraz gorsza.

Poniżej Sąd przedstawia swoje stanowisko, co do wyżej wymienionych okoliczności.

Odpowiedzialność za niedopełnianie obowiązków określonych w art. 52 ustawy o odnawialnych źródłach energii ma charakter odpowiedzialności obiektywnej. Tym samym nie wymaga wykazania winy umyślnej lub nieumyślnej karanego podmiotu (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2008 r. sygn. akt III SK 6/08 opubl. Legalis nr 212543 i powołane tam orzecznictwo). Charakterystyczne dla tego typu odpowiedzialności jest jej oderwanie od konieczności stwierdzenia winy i innych okoliczności sprawy, wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej. Odpowiedzialność obiektywna wiąże więc powstanie odpowiedzialności wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest przez ustawę jako naruszenie obowiązujących norm prawnych. Oznacza to, że dla nałożenia kary wystarczy stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności zachowania adresata z treścią normy. Natomiast dopiero gdy dochodzi do nałożenia kary pieniężnej, konieczne jest uwzględnienie różnego rodzaju elementów o charakterze subiektywnym, składających się na podmiotową stronę odpowiedzialności zagrożonej dolegliwymi karami pieniężnymi (art. 174 ust. 1 ustawy). Dlatego też Prezes Urzędu słusznie uznał, że sama okoliczność braku przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego wydanych odpowiednio dla energii elektrycznej lub biogazu rolniczego/nieuiszczenie opłaty zastępczej, stanowi asumpt do nałożenia kary.

W stanie omawianej sprawy, z uwagi na przedstawione zarzuty, należało dodatkowo mieć na uwadze, że odpowiedzialność obiektywna wynikająca z art. 168 ustawy nie oznacza, że w każdym przypadku zaniechania obowiązkom ustawowym dojdzie do karania. Na przedsiębiorcę nie można nałożyć kary pieniężnej, jeżeli naruszenie obowiązków nie było rezultatem jego zachowania (działania lub zaniechania), lecz niezależnych od niego, pozostających poza jego kontrolą okoliczności o charakterze zewnętrznym. Taka sytuacja zdaniem odwołującej miała miejsce. W odwołaniu wskazano m.in. że na wskutek panującej pandemii, której skutkiem było wprowadzenie nowych regulacji prawnych, doszło do poważnych ograniczeń w możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, co miało wpływ na sytuację ekonomiczną strony, której obroty gwałtownie spadły. Ponadto strona odwołująca odnosiła się do wprowadzonych zmian legislacyjnych ustawy o odnawialnych źródłach energii, które miały wpływ na oczekiwania przedsiębiorców co do ceny praw majątkowych oraz na system aukcyjny. W tej sytuacji (...) S.A. nie była w stanie przewidzieć zmian na rynku energetycznym, poniosła straty na ogromną skalę, co wpłynęło na pogorszenie wyniku finansowego.

Powyższe twierdzenia strony stanowiły także kanwę zarzutów procesowych.

Wobec powyższego Sąd w pierwszej kolejności wskazuje, że podniesione w tym zakresie zarzuty naruszenia art. 7, 77 § 1 i 107 § 3 k.p.a. nie miały wpływu na wydanie rozstrzygnięcia. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że organ administracyjny przed wydaniem decyzji powinien w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Zaniechanie tym obowiązkom mogłoby mieć jednak wpływ na wynik postępowania sądowego tylko o tyle, o ile prowadziłoby do uchylenia zaskarżonej decyzji. Natomiast uchylenie decyzji w całości lub w części następuje wyjątkowo. Co do zasady dotyczy to sytuacji, w których występuje istotna wadliwość decyzji, która w postępowaniu administracyjnym uzasadniałaby stwierdzenie jej nieważności (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91, opubl. OSNCP 1992, Nr 5, poz. 87; postanowienie Sądu Najwyższego z 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99, opubl. OSNC 2000, Nr 3, poz. 47). Uchylenie decyzji w całości powinno zatem nastąpić wówczas, gdy wydanie jej nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa materialnego, jak i również wtedy, gdy została ona skierowana do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a także gdy dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Podstawą do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu jest także potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy ustaleń (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III SK 5/09, opubl. LEX nr 794890). Jeżeli nie zachodzą wskazane podstawy do uchylenia decyzji, to Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów obowiązany jest na podstawie wszechstronnego

rozważenia materiału dowodowego dokonać własnych ustaleń faktycznych i prawnych. Przede wszystkim Sąd nie ogranicza się jedynie do sprawdzenia prawidłowości postępowania administracyjnego. Przed sądem powszechnym sprawa rozpoznawana jest według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, a przedmiotem nie jest kontrola legalności decyzji administracyjnej, jak to ma miejsce przed sądem administracyjnym. Celem postępowania sądowego jest więc merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Do Sądu ostatecznie należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego, na podstawie wyjaśnienia podstawy faktycznej, obejmującej wszystkie elementy faktyczne przewidziane w hipotezie tej normy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2021 r., sygn. akt I NSKP 7/21, opubl. Lex nr 3225327). Sąd zobowiązany jest więc do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym (zob. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. akt VI ACa 952/06, niepubl.).

W omawianej sprawie oznacza to, że Prezes Urzędu obowiązany był przedstawić dowody stanowiące podstawę nałożenia kary pieniężnej na spółkę tj. dowody wykazujące: (i) ilość świadectw pochodzenia, które powinny zostać przedstawione do umorzenia (ewentualnie wysokość opłaty zastępczej), (ii) że świadectwa takie nie zostały umorzone, (iii) powtarzalność naruszeń, (iv) korzyści finansowe możliwe do uzyskania z tytułu naruszenia. Na Prezesie Urzędu spoczywa tym samym ciężar obrony ustaleń faktycznych leżących u podstaw podjętego rozstrzygnięcia. Prezes Urzędu nakładając karę pieniężną nie miał natomiast obowiązku poszukiwania dowodów na to, czy w sprawie zachodzą nadzwyczajne, pozaustawowe okoliczności wyłączające odpowiedzialność podmiotu. Ciężar w tym zakresie, w tym w toku postępowania sądowego, spoczywał na stronie, która z określonych twierdzeń wywodzi skutki prawne. Oznacza to, że jeżeli strona odwołująca chciała wykazać, że nie zachodziły podstawy do jej karania, powinna przedsięwziąć w tym zakresie stosowną inicjatywę dowodową. Niewystarczające było samo powoływanie się na trudną sytuację finansową. Konieczne było udowodnienie okoliczności, które wpłynęły w sposób bezpośredni na stan majątkowy spółki, a następnie wynikający z nich związek przyczynowy prowadzący do zaniechania przedstawienia świadectw do umorzenia (nieuiszczenia opłaty zastępczej). Obowiązek ten w szczególności aktualizuje się w sytuacji, w której strona przeciwna przeczy ewentualnym twierdzeniom przedstawionym w tym zakresie. Natomiast (...) S.A. w restrukturyzacji nie przedstawiła na okoliczności mające ekskulpować jej odpowiedzialność żadnych dowodów. Nie zostały przedstawione żadne wnioski dowodowe pozwalające na odmienną ocenę stanu faktycznego sprawy. W szczególności nie przedstawiono żadnych wniosków dowodowych mających wykazać, że okoliczności wskazane w uzasadnieniu odwołania stanowiły przeszkodę dla wywiązania się z obowiązków ustawowych. Sąd nie mógł w tym zakresie oprzeć się jedynie na samych twierdzeniach spółki. Aby doszło do wyłączenia jej odpowiedzialności, a w konsekwencji uchylecia wydanych decyzji, konieczne było zaferowanie stosownych dowodów, nie wykluczając dowodu z opinii biegłego, który mógłby w tym zakresie dostarczyć wiadomości specjalnych.

Sąd w niniejszym składzie przychyła się do poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z dnia 05 lutego sygn. akt III SK 36/14 (opubl. Legalis nr 1187402), przytoczonego w uzasadnieniu odwołania, że w sprawach z odwołania od decyzji regulatora rynku nakładających kary pieniężne z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z mocy ustawy lub decyzji, należy zapewnić przedsiębiorcom wyższy poziom sądowej ochrony praw, zaś zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w zakresie dotyczącym kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Przedsiębiorstwo energetyczne może więc uniknąć kary, gdy wykaze, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym. Przywołane orzeczenie stanowi przejaw linii orzeczniczej zmierzającej do złagodzenia obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej i zapewnienia poszanowania w krajowym porządku prawnym standardów w zakresie odpowiedzialności represyjnej. W konsekwencji przedsiębiorca może uniknąć kary, gdy wykaze, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy. W omawianych sprawach (...) S.A. w restrukturyzacji nie zdołała jednak wykazać (wbrew spoczywającemu na niej w tym zakresie ciężarowi dowodu w rozumieniu art. 6 k.c.), aby zachodziły obiektywne okoliczności uniemożliwiające przypisanie odpowiedzialności za niewykonanie obowiązków nałożonych nań ustawą o odnawialnych źródłach energii. Odwołująca, celem wykazania braku zawinienia, powinna

była udowodnić, że dołożyła należytej staranności i przedsięwzięła stosowne działania celem realizacji obowiązków prawnych (por. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 22 stycznia 2020 r. sygn. akt I NSK 76/18, opubl. Legalis nr 2278721). Żadna inicjatywa dowodowa nie została w tym zakresie podjęta, a spółka ograniczyła się jedynie do przedstawienia w uzasadnieniu odwołania argumentów, które w jej subiektywnym przekonaniu przyczyniły się do pogorszenia stanu finansowego. Same twierdzenia strony nie mogły stanowić podstawy ustaleń w tym zakresie, w szczególności Sąd nie mógł określić w jakim stopniu nastąpiło pogorszenie sytuacji majątkowej strony, co miało wpływ na obniżenie jej możliwości finansowych, a dalej że okoliczności te w sposób bezpośredni przełożyły się na brak możliwości uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii elektrycznej, względnie uiszczenia opłaty zastępczej. Zauważyć przy tym trzeba, że wbrew twierdzeniom strony, okoliczności przytoczone w odwołaniu w zakresie ich wpływu na stan finansów spółki, a dalej niemożność wywiązania się z obowiązków nałożonych ustawą o odnawialnych źródłach, nie stanowią faktów notoryjnych tj. niewymagających przeprowadzenia dowodu. Nie jest natomiast rzeczą Sądu dodatkowe precyzowanie wniosków za stronę, zarządzanie dochodzeń w celu uzupełnienia lub wyjaśnienia twierdzeń stron i wykrycia środków dowodowych pozwalających na ich udowodnienie. Sąd nie jest też zobowiązany do przeprowadzania z urzędu dowodów zmierzających do wyjaśnienia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Postępowanie prowadzone przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów oparte jest o zasadę kontrydiktoryjności. Tym samym w postępowaniu tym obowiązek przedstawienia faktów spoczywa na stronach zgodnie z art. 3 k.p.c., a ciężar udowodnienia faktów mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy spoczywa na stronie, która z tych faktów wywodzi skutki prawne.

Oczywiście rację ma strona odwołująca, że co do zasady przyjmuje się, że powszechnie znane są wydarzenia historyczne, polityczne, zjawiska przyrodnicze, procesy ekonomiczne lub zdarzenia normalnie i zwyczajnie zachodzące w określonym miejscu i czasie. Niewątpliwie takimi faktami jest wystąpienie pandemii COVID-19 i wybuch wojny na Ukrainie, oraz związane z tym „procesy ekonomiczne” w ogólnym znaczeniu tj. wzrost cen, utrudnienia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej itp. Natomiast wpływ tych okoliczności na konkretny podmiot i ich przełożenie na jego sytuację finansową wymaga już wykazania, w tym w kontekście związku przyczynowo – skutkowego. Wiązać się z tym musi, jak już podkreślono wyżej, stosowna inicjatywa dowodowa.

W konsekwencji zarzuty przedstawione w omawianym zakresie nie mogły wywołać oczekiwanego przez stronę skutku tj. prowadzić do uchylecia zaskarżonej decyzji.

Analiza wniesionego odwołania wskazuje nadto, że podnoszone przez stronę okoliczności, które miały w jej ocenie wpływ na stan finansowy, powinny zostać uwzględnione przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, a dalej Sąd, przy określeniu wysokości kary.

Wobec tego Sąd w pierwszej kolejności poddał pod rozagę, czy wysokość wymierzonej kary odpowiada wytycznym określonym w art. 174 ust. 1 ustawy tj. czy ustalając wysokość kary pieniężnej organ uwzględnił zakres naruszeń, powtarzalność naruszeń lub korzyści finansowe możliwe do uzyskania z tytułu naruszenia. Ocena w tym zakresie, wobec ewentualnych żądań odwołania tj. zmniejszenie wymierzonej kary do 1 % przychodu spółki osiągniętego w 2021 r., powiązana musiała być z wytycznymi wymiaru tej kary określonymi w art. 170 ustawy.

Po pierwsze zgodnie z art. 170 ust. 2 ustawy wysokość kary pieniężnej za naruszenie obowiązków wynikających z art. 52 ustawy nie może być niższa od kwoty obliczonej w ten sposób, że stanowi ona mnożnik współczynnika 1.3 oraz różnicy pomiędzy opłatą zastępczą, obliczoną zgodnie z art. 56 i uiszczoną opłatą zastępczą. Brzmienie tego przepisu wskazuje, że ustawodawca przewidział w nim sankcję w ściśle, minimalnej określonej wysokości. Z kolei w ust. 1 art. 170 ustawy określono jej wysokość maksymalną wskazując, że wysokość kary pieniężnej, jeżeli kara jest związana z działalnością gospodarczą wykonywaną na podstawie koncesji albo wpisu do rejestru działalności regulowanej, nie może być wyższa niż 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z prowadzonej działalności koncesjonowanej albo działalności wykonywanej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. W tak określonych granicach powinna być wymierzona kara przy uwzględnieniu wytycznych, o których mowa w art. 174 ust. 1 ustawy tj. zakresu naruszeń, powtarzalność naruszeń lub korzyści finansowe możliwych do

uzyskania z tytułu naruszenia. Inaczej ujmując Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, a także Sąd, władni są miarkować karę administracyjną, ale jedynie w granicach jej minimalnej i maksymalnej wysokości określonej na podstawie przywołanych przepisów.

W treści uzasadnienia decyzji wskazano, że informacje znajdujące się w formularzu opłaty koncesyjnej z dnia 13 kwietnia 2022 r. zawierające rozliczenie przychodu osiągniętego w roku 2021 r. z działalności objętej koncesją, określały przychód z działalności koncesjonowanej (...) S.A. w restrukturyzacji na (...) zł. Okoliczność ta nie była kwestionowana przez stronę odwołującą, a tym samym mając na uwadze normę art. 229 k.p.c. i art. 230 k.p.c. Sąd uznał ją za bezsporną i na podstawie twierdzeń pozwanego poczynił ustalenia faktyczne w tym zakresie.

Oznacza to, że w omawianych sprawach kara minimalna obliczona według wzoru z art. 170 ust. 2 ustawy [1,3 (opłata zastępcza, obliczona zgodnie z art. 56 ustawy - uiszczona opłata zastępcza) wynosiła: $1,3 \times ((\dots) \text{ zł}) = (\dots) \text{ zł}$.

Przedstawione wyliczenie wskazuje, że wobec przychodu z działalności koncesjonowanej spółki w 2021 r. na poziomie (...) zł, kara minimalna wynosiła (...) % tegoż przychodu. Już chociażby ta okoliczność uniemożliwiała uwzględnienie żądania ewentualnego odwołania tj. obniżenie kary do wysokości stanowiącej równowartość 1 % przychodu spółki osiągniętego w 2021 r. Ani pozwany Prezes, ani Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nie mają możliwości miarkowania wysokości kary poniżej pułapu określonego w przepisach (por. wyrok Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 4 kwietnia 2017 r. sygn. akt XVII AmE 91/16, opubl. Legalis nr 1751987).

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki podwyższył karę minimalną do wysokości stanowiącej (...) % przychodu spółki z roku 2021 r. tj. do kwoty (...) zł tj. o kwotę (...) zł kierując się wytycznymi z art. 174 ustawy tj. zakresem naruszeń, powtarzalność naruszeń lub korzyści finansowe możliwe do uzyskania z tytułu naruszenia. W decyzji uwzględniono powtarzalność naruszenia, albowiem (...) S.A. nie zrealizowała obowiązku o jakim mowa 59 pkt 1 ustawy OZE z uwzględnieniem § 2 pkt 1 rozporządzenia także za 2018 r., w związku z czym decyzją z dnia 05 lipca 2022 r. (...) wymierzono karę pieniężną (vide k. 68v). Prezes Urzędu wziął nadto pod uwagę, że wobec przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia w wysokości 13 407,234 MWh, brakująca ilość energii wynosiła 88 525,875 MWh, co niewątpliwie przełożyło się na uzyskanie korzyści finansowej rozumianej jako zwiększenie aktywów, jak i zmniejszenie pasywów lub uniknięcie strat poprzez nieponiesienie kosztów z tytułu nabycia praw majątkowych wynikających z w/w świadectw pochodzenia. Słusznie nadto jako znaczny określono zakres naruszenia albowiem obowiązek umorzeniowy nie został wykonany w przeważającej części.

Ustawodawca określając w ustawie OZE sztywne granice nałożenia kary pozostawił Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki jednocześnie pewien luz decyzyjny. To Prezes bowiem kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne, znając specyfikę rynku energii i problemy tego sektora gospodarki, to Sąd jedynie wyjątkowo może w tak określonej sankcje ingerować (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, opubl. system Legalis). Oznacza to, że Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu, co prawda jest władny zmienić tę decyzję, jakkolwiek ku temu konieczne jest wykazanie, że pozwany organ przekroczył zasady uznania administracyjnego w stopniu uzasadniającym miarkowania kary administracyjnej. W niniejszej sprawie strona odwołująca nie sprostała w tym zakresie na spoczywającym na niej ciężarze dowodowym.

Oceniając, czy okoliczności związane z zaniechaniem obowiązkom ustawowym mogły mieć wpływ na odstąpienie od jej wymierzenia, Sąd również nie przychylił się do argumentów odwołującej.

Zgodnie z treścią art. 174 ust. 2 ustawy organ, może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli zakres naruszeń jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, zanim organy powzięły o tym wiadomość.

Treść przywołanego przepisu wskazuje, że odstąpienie od wymierzenia kary stanowi wyraz tzw. uznania administracyjnego, rozumianego jako uprawnienie organu do wyboru konsekwencji prawnej. Uznanie to stanowi zatem sferą dyskrecjonalności, w ramach której organ władzy publicznej ma swobodę wyboru skutku prawnego, jaki w konkretnej sprawie będzie wiązał się z zaistnieniem danych okoliczności. Co istotne Prezes Urzędu nie ma obowiązku skorzystania z odstąpienia od wymierzenia kary, nawet wówczas gdy spełnione są przesłanki określone w cytowanym

przepisie. Wynika to z wykładni literalnej normy, która wskazuje, że prezes urzędu jedynie „może” odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej. Nie jest to więc tzw. decyzja związana, do której wydania obligują obowiązujące przepisy prawa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt I NSK 95/18, opubl. system Legalis, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 09 grudnia 2021 r. sygn. akt VII AGa 1040/20, z dnia 16 stycznia 2018 r. sygn. akt VIIAGa 763/18, z dnia 07 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15).

Pozostawienie oceny spełnienia przesłanek do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej organowi regulacyjnemu, nie oznacza jednak, że ocena zasadności i legalności skorzystania z tej instytucji wyłączona jest spod kompetencji sądu (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2014 r. sygn. akt III SK 47/13, z dnia 06 lutego 2018 r. sygn. akt III SK 7/17). Należy jednak mieć tu na uwadze, że celem ustawodawcy umieszczającego decyzję w sferze uznania administracyjnego jest poszerzenie władzy organu, a konsekwencji kontrola sądowa w tym wypadku nie może sięgać głęboko, gdyż w innym wypadku instytucja uznania administracyjnego stałaby się iluzoryczna. Jak szeroko uzasadnił to Sąd Najwyższy w sprawie o sygn. akt I NSK 95/18 (op.cit), należy tu pamiętać że to Prezes Urzędu kształtuje politykę wymiaru kar wobec przedsiębiorców popełniających delikty administracyjne. Dlatego omawiany przepis należy interpretować z uwzględnieniem zasady sprawności i rzetelności działania instytucji publicznych, a także zasad równowagi i podziału władzy. Interwencja sądu w treść decyzji organu regulacyjnego powinna następować zatem dopiero wtedy, gdy nosi ona znamiona dowolności tj. opiera się na arbitralnych przesłankach, zawiera zdawkowe i ogólnikowe uzasadnienie, odwołuje się do nieudowodnionych informacji itp. Dla takiej ingerencji konieczne jest zatem nie tylko wykazanie, że zachodzą przesłanki spełnione w omawianym przepisie, ale również że organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Szerzej ujmując oznacza to, że Sąd rozpoznający odwołanie od decyzji organu, co prawda jest władny zmienić tę decyzję, jakkolwiek ku temu konieczne jest wykazanie spełnienia przesłanek z art. 174 ust. 2 ustawy, a nadto że pozwany organ przekroczył zasady uznania administracyjnego. Należy przy tym pamiętać, że omawiana instytucja stanowi wyjątek, który powinien być stosowany jedynie wówczas, gdy nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej na jakimkolwiek poziomie kłóci się z podstawowymi funkcjami kary.

Przechodząc do podstaw odstąpienia od wymierzenia kary, to warunkiem koniecznym do skorzystania przez organ z możliwości odstąpienia od wymierzenia kary jest łączne spełnienie pierwszej przesłanki (znikomy zakres naruszenia) z jedną z dwóch przesłanek wymienionych alternatywnie w dalszej kolejności (zaprzestanie naruszenia prawa lub zrealizowanie obowiązku).

Sąd w składzie orzekającym w niniejszej sprawie wyraża pogląd, że ewentualne wykonanie obowiązków z art. 52 ustawy po terminie stanowi zaprzestanie naruszenia w rozumieniu art. 174 ust. 2 ustawy. Naruszenie prawa w kontekście rozpoznawanej sprawy polegało na nieprzedstawieniu świadectw do umorzenia. Sama ta okoliczność stanowi niedopełnienie obowiązku tj. przesłankę nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 168 ustawy. Dlatego też ewentualne wykonanie obowiązku po terminie nie może być uznane za wykonanie obowiązku ustawowego i prowadzić do uwolnienia od odpowiedzialności publicznoprawnej. Nie oznacza to jednak, że upływ terminu ustawowego niweczy możliwość zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. Wykonanie obowiązków po terminie należy potraktować jako zaprzestanie naruszenia prawa. Aby spełniła się przesłanka zaprzestania naruszenia wystarczającym jest bowiem zaniechanie naruszenia prawa (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2019 r. sygn. akt IV SA/Wa 1081/19, opubl. Legalis nr 2359283, z dnia 28 stycznia 2020 r. sygn. akt IV SA/Wa 2632/19, opubl. Legalis nr 2393843, zob. również wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 974/15, opubl. LEX nr 2151509 i z dnia 21 września 2016 r. sygn. akt VI ACa 842/15, opubl. LEX nr 2166521). Jak wyjaśnił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia z dnia 6 lutego 2018 r. sygn. akt III SK 7/17 (opubl. Legalis nr 924690) wydanym na gruncie art. 9a i 56 ust. 6a ustawy Prawo energetyczne przedsiębiorca, który nie uiszczył opłaty zastępczej w terminie, lecz uczynił to po upływie terminu ustawowego, może być uznany za przedsiębiorcę, który zrealizował obowiązek, co kolei może być upoważniać Prezesa Urzędu do odstąpienia od wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej. Odmienna interpretacja, że zrealizowanie obowiązku uiszczenia opłaty zastępczej jest możliwe i dopuszczalne jedynie w terminie ustawowym, oznaczałaby pozbawienie przesłanki zrealizowania obowiązku jako podstawy do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej za niedopełnienie obowiązku ustawowego. Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 15 października 2014 r. sygn. akt III SK 47/13 (opubl.

Legalis nr 1086887) wyjaśnił, że zmiana zachowania przedsiębiorstwa energetycznego pozwalająca na odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, może polegać na zaprzestaniu dalszego naruszania norm, a zatem na zmianie postępowania, w wyniku której zachowanie przedsiębiorstwa, które do tej pory było niezgodne z prawem przestaje już być z nim sprzeczne. (...) Dotyczy to także naruszeń polegających na niewykonaniu obowiązku określonego zachowania o charakterze jednorazowym bądź terminowym.

Okoliczności sprawy nie dają podstaw do przyjęcia, że po stronie odwołującej spółki doszło do takiego zaprzestania naruszenia prawa. Nie zostało wykazane, aby strona przedstawiła świadectwa pochodzenia do umorzenia (z uwagi na treść art. 47 ust. 2 ustawy uiszczenie opłaty zastępczej nie wchodziło w grę). Co znamienne podstawy odstąpienia od wymierzenia kary zachodzą tylko wówczas gdy podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek zanim organ powziął o tym wiadomość. Inaczej ujmując przesłanka ta nie jest spełniona jeśli przedsiębiorca wykona obowiązek już po powzięciu przez organ wiadomości o jego niespełnieniu i po wszczęciu postępowania w sprawie.

Jak wspomniano przesłanka zaprzestania naruszenia musi wystąpić łącznie z przesłanką znikomej wagi naruszenia prawa. Brak spełnienia chociażby jednej z nich wyklucza obowiązek zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 30 kwietnia 2014 r. (sygn. akt. VI ACa 927/13, opubl. Legalis nr 993818) w sytuacji niespełnienia żadnej z powyższych alternatywnych przesłanek (zaprzestanie naruszenia lub wykonanie obowiązku) prawnie irrelevantna staje się ocena stopnia szkodliwości czynu, a w szczególności, czy był on znikomy. Jest to bowiem przesłanka, która powinna być spełniona łącznie z zaprzestaniem naruszania prawa lub zrealizowaniem obowiązku. Wobec tego jedynie uzupełniając Sąd odniesienie się także do wymogu znikomej wagi naruszenia.

Przede wszystkim wskazać należy, że przesłanka ta zaliczana jest do klauzul generalnych o dużym stopniu niedookreśloności. Ustawodawca nigdzie nie wskazał okoliczności, którymi organ powinien kierować się przy wartościowaniu stopnia klasyfikacji naruszenia prawa, który ma być "znikomy". Tym niemniej przyjęć należy, że skoro instytucja odstąpienia od ukarania stanowi wyjątek, to przesłanki jej zastosowania nie powinny być interpretowane rozszerzająco (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2022 r. sygn. akt II GSK 744/19, opubl. Legalis nr 2752639). W orzecnictwie sądów powszechnie przyjmuje natomiast się, że ocena znikomości musi być zindywidualizowana, a więc odnosząca się zarówno do sytuacji zobowiązanego podmiotu, jak i okoliczności, w których doszło do naruszenia oraz jego wagi z punktu widzenia interesu publicznego i ocenie tej należy przede wszystkim chronione prawem wartości i dobra, w odniesieniu do których rozważana jest skala ich naruszenia.

Wobec powyższego w pierwszej kolejności Sąd uwzględnił, że celem ustawy o odnawialnych źródłach energii jest przede wszystkim:

- zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i ochrony środowiska, między innymi w wyniku efektywnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii,
- racjonalne wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii, uwzględniające realizację długofalowej polityki rozwoju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, wypełnienie zobowiązań wynikających z zawartych umów międzynarodowych oraz podnoszenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki Rzeczypospolitej Polskiej,
- kształtowanie mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, lub biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii,
- wypracowanie optymalnego i zrównoważonego zaopatrzenia odbiorców końcowych na energię elektryczną, ciepło lub biogaz rolniczy z instalacji odnawialnego źródła energii (zob. projekt ustawy VII.2604, Odnawialne źródła energii).

Jednym z najważniejszych mechanizmów wsparcia wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz biogazu rolniczego jest system wydawania świadectw pochodzenia i świadectw pochodzenia biogazu rolniczego, określanych potocznie jako zielone i brązowe certyfikaty. Aby świadectwo pochodzenia miało wartość handlową, ustawodawca zobligował określoną grupę podmiotów do uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu

Regulacji Energetyki świadectw pochodzenia. Alternatywnie istnieje możliwość uiszczenia tzw. opłaty zastępczej. Celem tegoż rozwiązania jest stymulowanie wzrostu wykorzystania źródeł odnawialnych, poprzez zapewnienie wytwórcy tej energii dodatkowych przychodów (zakup świadectw pochodzenia) oraz wspieranie rozwoju nowych technologii i innowacji (opłata zastępcza). Omawiana ustawa ma zatem za zadanie ustanowienie systemu promującego i wspierającego posykiwanie energii z odmawianych źródeł. Zakładaną konsekwencją ustawy jest ograniczenie szkodliwego oddziaływania sektora energetycznego na środowisko oraz przyczynienie się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Przypomnieć także należy, że ustawa o odnawialnych źródłach energii stanowi wypełnienie postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U.UE.L.2009.140.16). W preambule tej dyrektywy wskazano m.in. na konieczność poprawy bezpieczeństwa poprzez obniżenie emisje gazów cieplarnianych oraz zmniejszenie zależności od importu energii, co należy ściśle wiązać z rozwojem energii ze źródeł odnawialnych.

Z uwagi na to, że w okolicznościach sprawy strona obowiązana była wykonać jedynie obowiązek określony art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy, tylko na marginesie zaakcentować trzeba, że wspomniana opłata zastępcza przekazywana jest na rzecz jednej z podstawowych instytucji ochrony środowiska tj. Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Fundusz ten pozyskane środki przeznacza na rozwój instalacji odnawialnego źródła energii wraz z niezbędnymi do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła obiektami budowlanymi i urządzeniami, oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączeniu tych instalacji, promowanie wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach odnawialnego źródła energii lub wykorzystywania energii wytwarzanej w tych instalacjach oraz opracowywanie lub wdrażanie nowych technik lub technologii wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach odnawialnego źródła energii lub wykorzystywania energii wytwarzanej w tych instalacjach (zob. art. 401c ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska Dz.U.2022.2556 t.j.). Powyższe wskazuje, że opłata zastępcza stanowi jedną z głównych instytucji wspierania systemu odnawialnych źródeł energii i bezpieczeństwa środowiska.

Z uwagi na istotne znaczenie wymienionych powyżej wartości oraz dóbr prawnie chronionych – waga naruszenia przez skarżącą spółkę prawa nie mogła być oceniona jako znikoma. Przeciwnie, trzeba przyjąć, że w świetle okoliczności stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy, waga naruszenia obowiązku ustanowionego w art. 52 ustawy o odnawialnych źródłach energii, była znacznie większa niż znikoma. Sąd uwzględnił przy tym, że przy ocenie znikomego naruszenia prawa należy też mieć na uwadze fakt, że oceniamy okoliczności dotyczące popełnienia deliktu administracyjnego przez podmiot profesjonalny – prowadzący działalność gospodarczą. W stosunku do takich podmiotów wyższe wymagania związane są z zawodowym charakterem ich działalności. Podmiot taki musi mieć świadomość obowiązków, jakie nakładają na niego przepisy prawa (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 września 2022 r. sygn. akt II GSK 744/19, op.cit).

Sąd nie przychylił się do argumentacji odwołującej, iż w sprawie znajduje zastosowanie przepis 189f k.p.a. W myśl art. 189a § 2 k.p.a. przepisów całego działu IVA „Administracyjne kary pieniężne” nie stosuje się przypadku uregulowania w przepisach odrębnych m.in. (i) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej oraz (ii) odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. Tym samym dopiero brak wskazanych regulacji zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych uzasadnia zastosowanie norm kodeksu postępowania administracyjnego. Natomiast ustawa OZE w art. 174 ust. 2 reguluje przesłanki jakie należy uwzględnić przy odstąpieniu od wymierzenia kary (art. 189f k.p.a.).

Powyżej przedstawione okoliczności prowadziły do oddalenia odwołania.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98, 99, 108 § 1 k.p.c. Zasada odpowiedzialności za wynik procesu polega na obowiązku zwrotu kosztów procesu przez stronę przegrywającą sprawę. W konsekwencji kosztami zastępstwa procesowego Prezesa Urzędu, określonymi na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w

sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 1804) na 720,00 zł, obciążono odwołującą spółkę.

W myśl art. 98 § 1¹ k.p.c. od kwoty zasądzonej tytułem zwrotu kosztów procesu należą się odsetki, w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, za czas od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, którym je zasądzone, do dnia zapłaty. Jeżeli orzeczenie to jest prawomocne z chwilą wydania, odsetki należą się za czas po upływie tygodnia od dnia jego ogłoszenia do dnia zapłaty, a jeżeli orzeczenie takie podlega doręczeniu z urzędu - za czas po upływie tygodnia od dnia jego doręczenia zobowiązanemu do dnia zapłaty. O obowiązku zapłaty odsetek sąd orzeka z urzędu. W wydanym orzeczeniu zabrakło wspomnianego rozstrzygnięcia, co zostało dostrzeżone przez Sąd bezpośrednio po jego ogłoszeniu. Wobec tego Sąd udzielił obecnemu na Sali pełnomocnikowi strony pozwanej pouczenia o możliwości wystąpienia z wnioskiem o uzupełnienie orzeczenia.

21.02.2024 r.

SSO Małgorzata Wiliński

Sygn. akt XVII AmE 209/23

ZARZĄDZENIE

(...)

21.02.2024 r.

SSO Małgorzata Wiliński