

Sygn. akt VII AGa 1709/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 grudnia 2018 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy w składzie:

Przewodniczący: SSA Magdalena Sajur - Kordula

Sędziowie: SA Jolanta de Heij-Kaplińska

SA Marek Kolasiński (spr.)

Protokolant: praktykant absolwencki Magdalena Wójcicka

po rozpoznaniu w dniu 5 grudnia 2018 roku w Warszawie

na rozprawie sprawy z powództwa (...) S.A. z siedzibą w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. akt XVII Ame 137/16

I. oddala apelację;

II. zasądza od (...) S.A. z

siedzibą w P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

VII AGa 1709/18

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 22 kwietnia 2016 roku, znak: D. (...) (...) (...), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) na podstawie art. 168 pkt 11 w związku z art. 6 ust. 3 oraz w związku z art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r, poz. 478 z późn. zm.) oraz w związku z art. 104 k.p.a., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej Przedsiębiorcy: (...) S.A., będącego operatorem systemu dystrybucyjnego, wyznaczonym na podstawie art. 9h ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), w związku z ujawnieniem w prowadzonej przez Przedsiębiorcę działalności koncesjonowanej naruszenia prawa, polegającego na nieprzedłożeniu Prezesowi URE, w terminie 45 dni od dnia zakończenia IV kwartału 2015 r., sprawozdania, o którym mowa w art. 6 ust. 3 ustawy - o odnawialnych źródłach energii orzekł, że:

I. Przedsiębiorca - nie przedstawił do dnia 15 lutego 2016 r. - sprawozdania kwartalnego dotyczącego przyłączonych do jego sieci mikroinstalacji, o którym była mowa w art. 6 ust. 3 ustawy - o odnawialnych źródłach energii;

II. za działanie opisane w pkt I wymierzył Przedsiębiorcy, zgodnie z treścią art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy o odnawialnych źródłach energii - karę pieniężną w wysokości 10.000,00 zł.

Powód (...) S.A. w P. w dniu 12 maja 2016 r. [data stempla pocztowego] wniósł odwołanie od tej decyzji, zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1) brak przeprowadzenia z urzędu dowodów, skutkujący brakiem poczynienia z urzędu ustaleń faktycznych, że od 1 września do 31 grudnia 2015 r. Odwołujący się był operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, który nie miał żadnych związków z odnawialnymi źródłami energii w mikroinstalacji;

2) błędną wykładnię art. 6 ust. 3 pkt 1 lit a i b oraz pkt 2 i 3 w związku z ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 478), polegającą na przyjęciu, że sprawozdania, o których mowa w art. 6 ust. 3 ustawy są obowiązani składać wszyscy operatorzy systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, podczas gdy prawidłowa wykładnia art. 6 ust. 3 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 i 3 w zw. z ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy prowadzi do wniosku, że tylko tacy, którzy mają jakąkolwiek informację do przekazania w trybie art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 lub ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy, inną niż taką, że nie mają z tym żadnych związków;

3) ewentualnie błędne zastosowanie art. 6 ust. 3 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 i 3 w związku z art. 168 pkt 11 i art. 170 ust. 1 pkt 1 ustawy, które nie powinny podlegać zastosowaniu, ponieważ są niezgodne z Konstytucją i umowami międzynarodowymi mającymi pierwszeństwo przed ustawami w zakresie objętym sprawą, mianowicie w zakresie, w jakim przewidują tę samą wysokość kary bez żadnego uwzględnienia okoliczności naruszenia przepisów z tym związanych.

Ponadto, powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i zasądzenie kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie, pozwany wniósł o jego oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji. Dodatkowo, wskazał, iż powód w przeszłości składał analogiczne sprawozdania, dotyczące energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji i wszystkie złożone przez powoda sprawozdania wykazywały wartości zerowe. Ponadto, pozwany wskazał, iż dwukrotnie informował przedsiębiorców za pomocą publikowanych na stronie internetowej komunikatów: nr (...) z dnia 28 maja 2015 roku oraz nr (...) z dnia 1 października 2015 roku o zastąpieniu art. 9w - Prawo energetyczne przez art. 6 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Zdaniem pozwanego, okoliczność uchylenia art. 6 ustawy o odnawialnych źródłach energii i odpowiedniej zmianie treści art. 168 pkt 11 tej ustawy przez ustawę z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw nie wpływa na prawidłowość i zasadność wymierzonej kary pieniężnej.

W piśmie procesowym z dnia 22 listopada 2016 r. [data stempla pocztowego] powód dodatkowo wskazał na fakt uchylenia przepisu nakładającego obowiązek złożenia sprawozdania kwartalnego z art. 6 ust. 3 ustawy i zmianę odpowiadających mu przepisów nakładających karę za niewypełnienie tego obowiązku oraz na konieczność dokonania wykładni celowościowej art. 13 ustawy nowelizującej ustawę o odnawialnych źródłach energii. W ocenie powoda, celowościowa wykładnia przepisów przejściowych prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie widzi potrzeby ścigania za czyny popełnione pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów.

Wyrokiem z dnia 27 lutego 2018 roku, sygn. akt XVII AmE 137/16, Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w punkcie pierwszym sentencji oddalił odwołanie i w punkcie drugim sentencji zasądził od (...) S.A. z siedzibą w P. na rzecz Prezesa URE kwotę 1.440 zł z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Powyższe rozstrzygnięcie Sąd Okręgowy oparł na następujących ustaleniach faktycznych.

Powód posiada koncesję na dystrybucję energii elektrycznej z dnia 12 listopada 1998 r., zaś w dniu 22 sierpnia 2012 r. został wyznaczony operatorem systemu dystrybucyjnego na podstawie art. 9h ustawy - Prawo energetyczne, na okres

od dnia 1 października 2013 r. do 30 listopada 2018 r. Obszar działania operatora systemu dystrybucyjnego wynika z udzielonej temu Przedsiębiorcy ww. koncesji (okoliczność niekwestionowana).

Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 3 ustawy o odnawialnych źródłach energii, każdy przedsiębiorca będący operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego do dnia 30 czerwca 2016 r. obowiązany był sporządzić sprawozdanie kwartalne zawierające: ilości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji przez poszczególnych wytwórców, łączne ilości energii elektrycznej sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu, która została wytworzona z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji i wprowadzona do sieci dystrybucyjnej, wykaz wytwórców energii elektrycznej w mikroinstalacji, ze wskazaniem terminu wytworzenia przez poszczególnych wytwórców po raz pierwszy energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji oraz wskazanie rodzaju mikroinstalacji oraz jej mocy zainstalowanej elektrycznej.

Sprawozdanie to, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego winien przekazać Prezesowi URE w terminie 45 dni od dnia zakończenia kwartału.

Z uwagi na fakt, że do Prezesa URE przedmiotowe sprawozdanie w wyznaczonym 45-dniowym terminie nie wpłynęło, w dniu 1 marca 2016 r. Prezes URE zawiadomił powoda o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z ujawnieniem w prowadzonej przez niego działalności koncesjonowanej naruszenia prawa.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie powód pismem z dnia 10 marca 2016 r., które wpłynęło do Prezesa URE w dniu 21 marca 2016 r., przedstawił wyjaśnienia oraz wniósł o odstąpienie od nałożenia na niego kary. W załączeniu do powyższego pisma powód przedstawił również przedmiotowe sprawozdanie.

Pismem z dnia 30 marca 2016 r. powód został zawiadomiony o zakończeniu postępowania dowodowego w powyższej sprawie oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy.

W dniu 22 kwietnia 2016 r. wydana została zaskarżona decyzja.

Powyżej opisany stan faktyczny nie był między stronami sporny i został ustalony przez Sąd I instancji w oparciu o dowody, zgromadzone w toku postępowania administracyjnego i sądowego. Dowody te nie były kwestionowane przez strony, a Sąd I instancji nie znalazł podstaw, by odmówić im mocy dowodowej.

W świetle powyższych ustaleń faktycznych, w ocenie Sądu Okręgowego, odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Jak wskazał Sąd I instancji, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy o odnawialnych źródłach energii z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 478, zwanej dalej ustawą OZE), w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji, każdy przedsiębiorca, będący operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, był zobowiązany do sporządzania sprawozdania kwartalnego zawierającego: ilości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji przez poszczególnych wytwórców, łączne ilości energii elektrycznej sprzedanej sprzedawcy zobowiązanemu, która została wytworzona z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji i wprowadzona do sieci dystrybucyjnej, wykaz wytwórców energii elektrycznej w mikroinstalacji, ze wskazaniem terminu wytworzenia przez poszczególnych wytwórców po raz pierwszy energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji oraz wskazanie rodzaju mikroinstalacji oraz jej mocy zainstalowanej elektrycznej.

Sprawozdanie to, zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy, operator systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego winien przekazać Prezesowi URE w terminie 45 dni od dnia zakończenia kwartału.

Następnie, jak zauważył Sąd Okręgowy, obowiązek ten uchylono ustawą o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 czerwca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 925) z dniem 1 lipca 2016 r.

W przekonaniu Sądu I instancji kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy miała kwestia, które przepisy powinny mieć zastosowanie w świetle art. 316 k.p.c. w powiązaniu z przepisami intertemporalnymi powołanej

wyżej ustawy nowelizującej ustawę OZE, która uchyliła przepisy stanowiące podstawę wydania niniejszej decyzji. Sąd Okręgowy podzielił stanowisko, wyrażane przez Sąd Najwyższy, w odniesieniu do stosowania art. 316 k.p.c. w sprawach regulacyjnych, iż powinien on być stosowany z uwzględnieniem specyfiki tego rodzaju spraw. Sąd Okręgowy wskazał, iż w postanowieniu z dnia 3 czerwca 2014 r. wydanym w sprawie III SK 86/13 Sąd Najwyższy stwierdził, że przepis art. 316 § 1 k.p.c. powinien być stosowany w sprawach z zakresu regulacji z uwzględnieniem specyfiki tych spraw. Odwołanie przedsiębiorcy od decyzji Prezesa URE inicjuje postępowanie sądowe między przedsiębiorcą, a regulatorem, które dotyczy legalności i celowości (zasadności) wydanej przez Prezesa Urzędu decyzji. Podstawę decyzji stanowią określone ustalenia faktyczne oraz stan prawny, w ramach którego Prezesowi Urzędu przysługuje określona kompetencja. Co prawda, ustalenia faktyczne leżące u podstaw wydania zaskarżonej decyzji mogą być uzupełniane w toku postępowania sądowego w zależności od inicjatywy dowodowej stron, jednakże cezurę dla ustalenia stanu faktycznego sprawy (stan rynku oraz zidentyfikowane przez Prezesa Urzędu problemy w jego działaniu wymagające interwencji) stanowi data wydania decyzji. Analogicznie, na co zwrócił uwagę Sąd Okręgowy, przedstawia się kwestia stanu prawnego, według którego oceniana jest legalność i celowość decyzji, chyba że z przepisów przejściowych wynikają odmienne unormowania w tym zakresie. Sąd I instancji wskazał, że administracyjne kary pieniężne są środkami mającymi na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz Państwa. Sankcje administracyjne stosowane automatycznie z mocy ustawy mają przede wszystkim, co podkreślił Sąd Okręgowy, znaczenie prewencyjne. Opierając się o wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 2008 roku o sygnaturze akt SK 75/06, Sąd Okręgowy wskazał, że kara administracyjna nie stanowi odplaty za popełniony czyn, ale ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego. Następnie, Sąd Okręgowy odniósł się do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2011 r., sygn. akt: III SK 32/10, w którym stwierdzono, że w sprawie na gruncie prawa telekomunikacyjnego kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże mając na względzie zapatrywania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje się, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawach karnych. Uczynienie zadość przedmiotowemu standardowi nie oznacza z oczywistych względów ani konieczności, ani możliwości recypowania do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji instytucji prawa karnego materialnego. Odwołanie do standardu konwencyjnego służy bowiem zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest konieczne, by konkretne sprawy zaklasyfikowane zostały do prawa karnego. Istotne jest jedynie, by w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spełnione zostały standardy wynikające z art. 6 Konwencji. Dalej, Sąd Okręgowy wskazał na sprawę Malige przeciwko Francji (Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1998 r., skarga nr 27812/95), gdzie Trybunał uznał, że sankcja wymierzana przez organy administracji ma charakter represyjny, ale nie doszło do naruszenia art. 6 Konwencji, gdyż postępowanie kontrolne nad decyzją o nałożeniu sankcji w postaci odebrania prawa jazdy spełniało wymogi rzetelnego procesu ustanowione dla spraw karnych. W następnej wskazanej przez Sąd I instancji sprawie, tj. w sprawie Belilos przeciwko Szwajcarii (wyrok ETPCz z dnia 29 kwietnia 1988, skarga nr 10328/83), za sankcję karną uznano karę pieniężną nakładaną za udział w nielegalnej demonstracji, co nie wyklucza orzekania o karach za drobne czyny przez organy administracji, o ile zapewniona jest możliwość odwołania do sądu w postępowaniu, przed którym zapewnione będą gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji. Te ostatnie oznaczają zaś, że kontrola sądu nie może ograniczać się do kontroli legalności decyzji.

Reasumując, Sąd Okręgowy, powołując się na stanowisko Sądu Najwyższego, wyrażone w orzeczeniu w sprawie III SK 11/15 z dnia 2 marca 2016 r., zważył, iż oznacza to, że w sytuacji zmiany stanu prawnego, przepis art. 316 § 1 k.p.c. nie upoważnia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do zastosowania przepisu w brzmieniu najbardziej względnym dla ukaranego podmiotu zgodnie ze standardami prawa karnego, tj. art. 4 § 1 k.k., bowiem, odwołania do standardów wynikających z Konwencji służą zapewnieniu gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego ze standardem karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. W tym zakresie Sąd Okręgowy wskazał na wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, Sąd Okręgowy argumentował, że w zakresie stanu faktycznego w toku postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie doszło do zmiany okoliczności faktycznych, która powodowałaby konieczność ich oceny według stanu aktualnego na datę orzekania. Do oceny, które przepisy należy stosować w dacie orzekania niezbędne jest, zdaniem Sądu Okręgowego, odwołanie się do przepisów intertemporalnych zawartych w powołanej wyżej ustawie zmieniającej ustawę OZE. Ustawa ta, jak wskazał Sąd I instancji, zgodnie z art. 20 przepisów nowelizujących weszła w życie (z wyjątkami nie odnoszącymi się do przepisów mających zastosowanie w niniejszej sprawie) z dniem 1 lipca 2016 r. Ponadto, co podkreślił SOKiK, art. 13 ustawy nowelizującej przewidywał, że nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza w stosunku do wytwórców, którzy przed dniem wejścia w życie tej ustawy dopuścili się naruszenia określonego w art. 168 pkt 12 i pkt 23 ustawy OZE w zakresie wskazanych tam informacji. Jak wskazał Sąd I instancji, nie przewidziano jednak analogicznego uregulowania w stosunku do przedsiębiorców, którzy naruszyli art. 168 pkt 11 ustawy OZE w dotychczasowym brzmieniu, a zatem ustawodawca nie przewidział abolicji dla operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego.

Zgodnie z art. 168 pkt 11 ustawy OZE w brzmieniu obowiązującym na datę wydania zaskarżonej decyzji, karze pieniężnej podlega ten, kto będąc operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego nie przedkłada prezesowi URE sprawozdania, o którym mowa w art. 6 ust. 3 lub podaje w tym sprawozdaniu nieprawdziwe informacje.

Zgodnie z art. 170 ust. 4 pkt 1 ustawy OZE za niedopełnienie obowiązku z art. 168 pkt 11 ustawy wysokość kary wynosiła 10.000 zł.

W ocenie Sądu I instancji, w niniejszej sprawie powód, który jest operatorem systemu dystrybucyjnego wyznaczonym na podstawie art. 9h ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo Energetyczne był zobowiązany do przedłożenia sprawozdania kwartalnego dotyczącego przyłączonych do jego sieci mikroinstalacji z art. 6 ust 3 ustawy OZE za IV kwartał 2015 r. do dnia 15 lutego 2016 r. Sprawozdanie to zostało złożone wraz z pismem z dnia 10 marca 2016 r., a zatem, jak wskazał Sąd Okręgowy, po upływie zakreślonego przez ustawę terminie.

W ocenie Sądu I instancji, jako nietrafny należało ocenić zarzut 1 i 2 odwołania dotyczący tego, że powód był operatorem systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, który nie miał żadnych związków z odnawialnymi źródłami energii w mikroinstalacji i że sprawozdania, o których mowa w art. 6 ust 3 ustawy OZE, obowiązani są składać jedynie tacy operatorzy systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, którzy mają jakiegokolwiek informacje do przekazania. Sąd I instancji zważył, iż ustawa o OZE w art. 6 ust. 3 przewidywała obowiązek składania sprawozdań dla wszystkich operatorów, a nie tylko tych, do których sieci przyłączeni byli wytwórcy energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji. Jak zauważył Sąd Okręgowy, powód wcześniej zresztą składał sprawozdania realizujące ten obowiązek, zgodnie wykazując wartości „0”. Sąd Okręgowy podkreślił, iż sprawozdanie takie miało walor informacyjny dla Prezesa URE i było źródłem wiedzy odnośnie do działalności operatorów i wytwórców energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji. Jak wskazał Sąd Okręgowy, obowiązek złożenia kwartalnego sprawozdania wprost wynikał z ustawy i przepis nie uzależniał jego realizacji od tego, czy do sieci operatora przyłączone zostały mikroinstalacje. W przekonaniu Sądu I instancji, rację ma pozwany, podnosząc, że brak jest podstaw do twierdzenia, że w przypadku niewpłynięcia takiego sprawozdania od operatora, Prezes URE miałby przyjmować na zasadzie „domniemania”, że brak aktywności sprawozdawczej należy zakwalifikować jako informację o braku przyłączonych do sieci operatora wytwórcach w mikroinstalacji. Uznanie powyższej tezy za słuszną prowadziłoby, w ocenie Sądu I instancji, do przejścia przez Prezesa URE odpowiedzialności za prawdziwość danych dotyczących działalności gospodarczej przedsiębiorców, co nie znajduje potwierdzenia w przepisach ustawy.

Sąd Okręgowy wskazał, że odpowiedzialność przewidziana w art. 168 pkt 11 ustawy OZE ma charakter obiektywny, ponieważ 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. W tym zakresie Sąd I instancji, w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, za udowodniony uznał fakt nieprzedstawienia przez powoda Prezesowi URE do dnia 15 lutego 2016 r. sprawozdania kwartalnego, wymaganego przywołanymi wyżej

przepisami prawa. Obiektywny i bezsporny stan faktyczny sprawy potwierdza zatem, zdaniem Sądu Okręgowego, niewywiązanie się przez powoda z ustawowego obowiązku sprawozdawczego. Bez znaczenia, w ocenie Sądu Okręgowego, pozostaje przy tym kwestia przyczyn niedopełnienia przedmiotowego obowiązku, w tym podnoszony przez powoda brak dokumentacji związanej z wytwarzaniem energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii w mikroinstalacjach wobec braku takich instalacji. Tym samym, Sąd I instancji stwierdził, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej.

Sąd Okręgowy nie podzielił również zarzutu z punktu 3 odwołania, dotyczącego błędnego zastosowania art. 6 ust. 3 z związku z art. 168 pkt 11 ustawy OZE, wobec ich niezgodności z Konstytucją i umowami międzynarodowymi. Sąd I instancji wskazał, że jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a w szczególności z wyroku z dnia 14 października 2009 roku, Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134, odpowiedzialność administracyjna, oparta na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej, może posługiwać się sankcjami bezwzględnie oznaczonymi i wówczas przybiera charakter odpowiedzialności ustawowej, zaś oderwanie przedmiotowej odpowiedzialności od zasady winy nie powoduje niekonstytucyjności przepisów ją ustanawiających.

Odnosząc się do wymiaru kary, Sąd Okręgowy wskazał, iż za naruszenie, o którym mowa w art. 168 pkt 11 OZE, przepisy ustawy o odnawialnych źródłach energii przewidują sankcję w ściśle określonej wysokości, tj. 10.000 zł. Zatem, jak wskazał Sąd I instancji, ani pozwany Prezes, ani Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nie mają możliwości miarkowania wysokości tej kary z uwagi na – przykładowo - zakres naruszeń, ich powtarzalność, czy sytuację finansową karanego podmiotu. Wobec tego, co podkreślił Sąd Okręgowy, stwierdzając niewypełnienie przez przedsiębiorcę obowiązku sprawozdawczego, Prezes URE był zobligowany do nałożenia na ten podmiot kary pieniężnej w „sztywnej” kwocie 10.000 zł.

Ponadto, Sąd I instancji wskazał, że to ustawodawca określił sposób i termin realizacji obowiązku sprawozdawczego, zaś Prezes URE nie jest uprawniony do wprowadzania w tym zakresie jakichkolwiek modyfikacji.

Co do podniesionego w replice do odpowiedzi na odwołanie zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości poprzez fakt, że w relewantnym stanie prawnym jeden podmiot jest karany, a drugi nie, wobec uchylecia przepisów art. 6 ust. 3 nakładających obowiązek i przepisów nakładających karę za jego niewykonanie, Sąd I instancji wskazał, że wszystkich przedsiębiorców do dnia 30 czerwca 2016 r. dotyczył ten sam obowiązek i wszyscy podlegali tej samej karze za jego niewykonanie. Uchylenie przepisów od 1 lipca 2016 r. spowodowało, że wszyscy operatorzy systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego zostali z tego obowiązku zwolnieni, ale dopiero od tej daty. W ocenie Sądu I instancji, naruszeniem zasady równości byłoby, gdyby jedne podmioty obowiązek ten wykonały, a inne nie, pomimo, że ciążył on na wszystkich operatorach. Co więcej, jak zauważył Sąd Okręgowy, w przypadku jego niewykonania i nałożenia decyzją Prezesa URE kary administracyjnej, jedni zapłaciliby tę karę, a inni się od niej uchylili, motywując to tym, że w terminie późniejszym uchylono przepisy, na których oparto przedmiotową decyzję.

Z powyższych względów Sąd I instancji oddalił odwołanie, uznając je za niezasadne na podstawie art. 479^{31a} § 1 k.p.c.

O kosztach postępowania Sąd I instancji rozstrzygnął zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu.

Apelację od powyższego rozstrzygnięcia wywiódł powód, zaskarżając je w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe niezastosowanie art. 15 ust. 1 zdania trzeciego międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych otwartego do podpisu w N. w dniu 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) w związku z art. 49 ust. 1 zdaniem trzecim karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2012 r. Nr 326, s. 391) w związku z art. 9 Konstytucji RP, w związku z jej art. 241 ust. 1. w związku z art. 30 ust. 1 pkt 8 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.) w związku z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP w związku z jej art. 91 ust. 1 i ust. 2 oraz wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości.

Ponadto, powód wniósł o zmianę postanowienia zawartego w pkt II zaskarżonego wyroku sensu largo poprzez zasądzenie na rzecz powoda od pozwanego zwrotu kosztów procesu za I instancję według norm przepisanych oraz o zasądzenie powodowi od pozwanego zwrotu kosztów procesu za II instancję według norm przepisanych; ewentualnie o wzajemne zniesienie między stronami kosztów procesu za obie instancje z uwagi na precedensowy charakter sprawy.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie. Na rozprawie apelacyjnej w dniu 5 grudnia 2018 roku pozwany wniósł również o zasądzenie na swoją rzecz zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył co następuje.

Apelacja nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd I instancji prawidłowo ustalił stan faktyczny, a jego ustalenia Sąd Apelacyjny przyjął za własne.

W apelacji podniesiono zarzut naruszenia przez zaskarżone orzeczenie art. 15 ust. 1 zdanie 3 międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych w zw. z art. 49 ust. 1 zd. 3 KPP, art. 9, art. 241 ust. 1 Konstytucji RP, w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 8 Konstytucji PRL w zw. z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 91 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

W myśl art. 15 ust. 1 zd. 3 Paktu, jeżeli po popełnieniu przestępstwa ustanowiona zostanie przez ustawę kara łagodniejsza za takie przestępstwo, przestępca będzie miał prawo z tego korzystać.

Przenoszenie standardów karnych na płaszczyznę administracyjnych kar pieniężnych nie może być zabiegiem mechanicznym. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż brak postaw do przyjęcia, że powoda w niniejszej sprawie należy traktować jako przestępcę w rozumieniu Paktu, a popełniony przez niego czyn uznać należy za przestępstwo. Argumentów przemawiających za przyjęciem stanowiska przeciwnego nie dostarcza ani treść Paktu, ani dotyczące go bezpośrednio orzecznictwo, ani też odwołanie do standardów strasburskich i konstytucyjnych.

W orzecznictwie strasburskim podnosi się, że przewidziane EKPCz gwarancje prawno-karne chronią jednostki jeżeli spełnione są tzw. kryteria Engel. W piśmiennictwie wskazuje się, że „kluczowe znaczenie dla ustalenia, czy dana sprawa (i związana z nią sankcja) ma charakter karny, mają kryteria ustalone w wyrokach ETPCz z 8.06.1976 r. w sprawie Engel i inni v. Holandia¹⁴ oraz z 21.02.1984 r. w sprawie Öztürk v. Niemcy. Wskazano w nich na trzy elementy, które decydować mogą o uznaniu danej sprawy za karną (tzw. kryteria Engel). Pierwszym elementem jest klasyfikacja w świetle prawa krajowego, drugim – natura czynu, a trzecim – rodzaj i surowość kary (znacząca wysokość kar). Kryteria te nie muszą być jednak spełnione kumulatywnie, a najmniej istotna jest formalna klasyfikacja w prawie krajowym; wystarczające jest stwierdzenie, że przynajmniej jedno z nich prowadzi do uznania, iż sprawa ma charakter karny” (por. M. Bernatt, Gwarancje proceduralne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, mających charakter karny w świetle EKPCz – glosa do wyroku SN z 14.04.2010 r., EPS 2011, nr 6, s. 43).

Przenosząc ten standard analityczny na grunt badanej sprawy wskazać należy, iż relatywna surowość kary, która mogła zostać nałożona na powoda nie jest na tyle dolegliwa by uznać można było kryteria Engel za spełnione. Przy badaniu wskazanego kryterium uwzględnić należy bowiem to, że istoty obowiązku, który naruszył powód wynika, że kary za jego niepełnienie mogą być nakładane tylko podmioty gospodarcze prowadzące działalność gospodarczą w dużych rozmiarach. Co więcej, standardy strasburskie nie zawierają odpowiednika art. 15 ust. 1 zd. 3 Paktu. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 maja 2015 r. sygn. akt SK 62/13 wskazał, że zakres gwarancji wynikających z art. 15 ust. 1 Paktu art. 7 ust. 1 EKPCz jest różny oraz stwierdził, iż „art. 7 ust. 1 Konwencji, w odróżnieniu od art. 15 ust. 1 Paktu, nie gwarantuje prawa do wstecznego stosowania przepisów bardziej korzystnych dla sprawcy.” Trybunał podniósł również, że „na płaszczyźnie konstytucyjnej brak jest uregulowania, które nawiązywałoby do reguły intertemporalnej wysłowionej w art. 15 ust. 1 Paktu, art. 7 ust. 1 Konwencji oraz w art. 4 § 1 k.k. Do rangi zasady konstytucyjnej podniesiona jest zatem jedynie zasada nullum crimen, nulla poena sine lege, gwarantowana na płaszczyźnie ustawowej przez art. 1 k.k.”

W niniejszej sprawie nie występuje jakikolwiek element unijny, a zaskarżona decyzja nie opiera się na prawie unijnym. Nie ma zatem podstaw dla oparcie orzeczenia na unormowaniach przewidzianych przez Kartę Praw Podstawowych UE (art. 51 KPP UE).

Zwrócić należy też uwagę, że z orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, iż w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustaw regulacyjnych „zasadniczo cezurę dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego stanowi data wydania decyzji (wyroki Sądu Najwyższego z 4 marca 2014 r., III SK 35/13; z 5 marca 2015 r., III SK 8/14)” (postanowienie SN z 2 marca 2016, sygn. akt III SK 11/15). W badanej sprawie kara została nałożona decyzją z dnia 22 kwietnia 2016, a do zmiany przepisów, na którą powołuje się powód doszło dopiero w dniu 1 lipca 2016. Fakt zmiany przepisów po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu jest irrelevantny i wbrew stanowisku powoda nie może stanowić podstawy dla uchylenia decyzji Prezesa Urzędu.

Kolejnym argumentem przemawiającym przeciwko stanowisku powoda jest to, że analogia pomiędzy dekryminalizacją a wskazywaną przez powoda zmianą stanu prawnego jest zbyt odległa by stosować standard przewidziany dla kryminalizacji na grunt niniejszej sprawy. Interwencja regulacyjna jest bardzo silnie osadzona w bieżących realiach gospodarczych i wyraźnie funkcjonalnie zorientowana. W tych sferach różnice między standardami regulacyjnymi i podstawowymi założeniami prawa karnego są bardzo wyraźne. Szkodliwość konkretnych uchybień regulacyjnych uzależniona jest m.in. od otoczenia gospodarczego, w którym do nich doszło. Nie ma również podstaw do wywodzenia z faktu uchylenia określonego obowiązku wniosku, że nieuzasadnione było jego obowiązywanie we wcześniejszym okresie, czy też, że zmiana w warstwie normatywnej implikuje dokonanie przez ustawodawcę przewartościowania aksjologicznego. Zmiana realiów gospodarczych często uzasadnia reakcję regulacyjną w postaci zmiany treści bądź uchylenia obowiązku, którego egzekwowanie we wcześniejszym okresie było uzasadnione.

Podsumowując, Sąd Apelacyjny wskazuje, że w niniejszej sprawie brak podstaw do zastosowania art. 15 ust. 1 zd. 3 Paktu w sposób wskazywany przez powoda, a nawet w razie jego zastosowania nieuprawnione byłoby przyjęcie, iż wskazany standard ochronny został naruszony.

Ze wskazanych wyżej względów apelacja podlegała oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c. Orzeczenie o kosztach oparto na podstawie art. 98 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 i § 10 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015.