

ŚWIĘTOKRZYSKI WOJEWÓDZKI INSPEKTOR OCHRONY ŚRODOWISKA

Al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce, tel.: (41) 342-19-32, fax: (41) 344-55-34

WYSELANO e-mail: sekretariat@kielce.wios.gov.pl

IK.I.7062.18.1.2023.ksdn. 21-11-2024

Kielce, dnia 21.11.2024 r.

2x2906
.....
DECYZJA

Na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: Kpa), art. 104 i art. 106 ust. 1 i 2, art. 108 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1505 ze zm., *dalej u.s.h.u.e.*)

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska

wymierza Miejskiej Energetyce Ciepłej Sp. z o.o., ul. Sienkiewicza 91, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski administracyjną karę pieniężną za:

- I. niedokonanie rozliczenia wielkości emisji za rok 2021 w terminie do dnia 30.04.2022 r. z instalacji nr KPRU: PL-0181-05 (Ciepłownia przy ul. Samsonowicza 2, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski) w wysokości 15 335 805 zł (piętnaście milionów trzysta trzydzieści pięć tysięcy osiemset pięć złotych).**
- II. niedokonanie rozliczenia wielkości emisji za rok 2022 w terminie do dnia 30.04.2023 r. z instalacji nr KPRU: PL-0181-05 (Ciepłownia przy ul. Samsonowicza 2, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski) w wysokości 49 923 366 zł (czterdzieści dziewięć milionów dziewięćset dwadzieścia trzy tysiące trzysta sześćdziesiąt sześć złotych).**

Uzasadnienie:

Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o. o., ul. Sienkiewicza 91, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski prowadziła działalność polegającą na produkcji ciepła w instalacji Ciepłowni przy ul. Samsonowicza 2 w Ostrowcu Świętokrzyskim. Ze względu na zainstalowaną nominalną moc cieplną instalacji ≥ 20 MW, Spółka została objęta systemem handlu uprawnieniami do emisji, a eksploatowana instalacja wpisana do rejestru pod numerem KPRU: PL-0181-05. Zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych z instalacji objętej system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych zostało udzielone Spółce decyzją Starosty Ostrowieckiego znak: RS.II.6226.4.2016 z dnia 19.01.2017 r. ze zm.

Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej KOBiZE) pismem znak: KR.611.9.2022 34117.93965.112199 z dnia 10.05.2022 r., działając w oparciu o art. 94 ust. 3 *u.s.h.u.e.* przekazał do Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Kielcach wykaz prowadzących instalacje objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji, którzy w terminie do 30 kwietnia 2022 roku nie dokonali rozliczenia wielkości emisji CO₂ za rok 2021. Z przekazanego zestawienia KOBiZE wynika, że Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o. o. w wymaganym terminie nie umorzyła części uprawnień za rok 2021 w ilości 30 109 jednostek CO₂. Fakt nierozliczenia przez Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o. o. emisji CO₂ za rok 2021 potwierdzony został również w trakcie kontroli WIOŚ w Kielcach przeprowadzonej w okresie od 23.11.2022 r. do 29.12.2022 r., udokumentowanej protokołem kontroli Nr WIOS-KIELC 494/2022 (sygn. IK.I.7023.492.2022).

Następnie pismem znak: KR.611.2.2023 57854.173365.201580 z dnia 10.05.2023 r. KOBiZE przekazał do tutejszego Inspektoratu wykaz, z którego wynika, że Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o. o. z/s w Ostrowcu Świętokrzyskim, nie wykonała w terminie do 30 kwietnia 2023 roku

rozliczenia wielkości emisji CO₂ także za rok 2022. W zestawieniu tabelarycznym podano następujące informacje:

- zaległość w rozliczeniu emisji z poprzednich okresów rozliczeniowych – 0;
- emisja w roku 2021 – 97 749 ton CO₂ ekw.;
- emisja w roku 2022 – 91 554 ton CO₂ ekw.;
- suma umorzonych uprawnień w bieżącym okresie rozliczeniowym do dn. 30.04.2023 r. – 79 210.

Mając na uwadze powyższe, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w Kielcach pismem znak: IK.I.7062.18.1.2023.ks z dnia 26.09.2023 r. zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o.o., za niedokonanie rozliczenia wielkości emisji CO₂ w latach 2021 i 2022, w terminie o którym mowa w art. 92 ust. 1 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W piśmie Strona poinformowana została o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 7 dni od daty jego otrzymania. Zawiadomienie zostało prawidłowo doręczone w dniu 28.09.2023 r.

Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o. o. pismem znak: 1051/2023 z dnia 4.10.2023 r. (dostarczone do WIOŚ osobiście w dniu 5.10.2023 r.) wystąpiła do Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z wnioskiem o przedłużenie terminu do wypowiedzenia się Strony w prowadzonym postępowaniu z 7 do 30 dni, z uwagi na złożoność sprawy oraz istotność tego postępowania dla losów Spółki.

Pismem znak: IK.I.7062.18.1.2023.ks z dnia 12.10.2023 r. tut. Organ wyraził zgodę na przedłużenie terminu na ustosunkowanie się do zgromadzonego materiału dowodowego. Pismo zostało doręczone Stronie w dniu 16.10.2023 r.

W dniu 27.10.2023 r. do WIOŚ w Kielcach wpłynęło pismo z dnia 27.10.2023 r. pełnomocnika Strony, stanowiące odpowiedź na ww. zawiadomienie.

W przedmiotowym piśmie strona podnosiła, że cyt.: „(...) niedokonanie rozliczenia emisji CO₂ w latach 2021 oraz 2022 było spowodowane brakiem środków finansowych w związku z wystąpieniem trudnej sytuacji finansowej na skutek okoliczności zewnętrznych wobec Spółki, na które Spółka nie miała wpływu ani nie mogła im zapobiec. W związku z powyższym, na podstawie art. 189e ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej „KPA”) Spółka wnosi o umorzenie postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej lub odstąpienie od jej wymierzenia ze względu na okoliczność, że naruszenie obowiązku rozliczenia emisji CO₂ w latach 2021 oraz 2022 było spowodowane działaniem siły wyższej.” Z podanych informacji wynika również, że od 2019 r. Spółka ponosiła straty finansowe, które w konsekwencji doprowadziły do problemów z płynnością finansową. Do 30 kwietnia 2022 r. Spółka zdołała umorzyć uprawnienia za rok 2021 w ilości 67 640. Brak zakupu i umorzenia pozostałej części uprawnień za 2021 rok oraz wypełnienia obowiązku za rok 2022 spowodowany był cyt. „trudnościami finansowymi Spółki, które radykalnie pogłębiły się w 2022 roku w warunkach kryzysowej sytuacji na rynku węgla wynikającej ze zbrojnej agresji Rosji na Ukrainę. Sytuacja jaka wystąpiła na początku 2022 roku, spowodowała ograniczenie podaży surowca (w szczególności na skutek wprowadzonego embarga handlowego) oraz drastyczny wzrost cen na niespotykaną dotąd skalę. Skutki tej całkowicie niezależnej od Spółki sytuacji widoczne są w obszarze ponoszonych przez Spółkę wysokich kosztów działalności. Pierwsze oznaki nadchodzącego kryzysu na rynku węgla wystąpiły już w II połowie 2021 roku, gdy wszyscy dostawcy węgla dla Spółki wystąpili o aktualizację zakontraktowanych cen, warunkując dalsze dostawy uzyskaniem zgody na podwyżki. Kryzys na rynku węgla w pełni ujawnił się w 2022 roku wraz z wybuchem konfliktu. (...) w 2022 roku koszt zużycia miału węglowego wzrósł o 31,4 mln zł w porównaniu z 2021 rokiem, co wynikało z wzrostu cen surowca na niespotykaną dotąd skalę. Spółka zmuszona była zapewnić środki finansowe na zakup opału o tej wartości, mimo iż koszty te nie były pokryte wpływami taryfowymi. Spółka stanęła przed koniecznością dokonania dramatycznego wyboru co do pierwszeństwa przeznaczenia wpływów taryfowych wobec świadomości ich niewystarczalności dla pokrycia zobowiązań Spółki. Kryterium wyboru wyznaczył przede

wszystkim podstawowy cel, dla którego powołana została Spółka, tj. realizacja zadania własnego Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, polegającego na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty poprzez zaopatrzenie w energię ciepłą. (...) Zła sytuacja finansowa, niepozwalająca na wywiązanie się ze zobowiązań w zakresie umorzenia uprawnień do emisji CO₂, jest problemem o charakterze systemowym. Drastyczny wzrost cen uprawnień EU ETS (obserwowany w latach 2021-2023) i cen opału (obserwowany w tym samym okresie 2021-2023) uwidocznił i spotęgował słabości systemu taryfowego, regulującego wysokość cen ciepła, który nie zapewnia ciepłowniom odpowiedniego poziomu przychodów pozwalającego na pokrycie rosnących kosztów. W konsekwencji wieloletniego nawarstwiania się problemu niepokrytych kosztów działalności MEC, przedsiębiorstwo to nie ma środków finansowych pozwalających nie tylko na zakup uprawnień EU ETS, spłatę zobowiązań z tytułu dostaw węgla, ale również środków na inwestycje, mające na celu dekarbonizację Spółki w celu zmniejszenia jej emisyjności i dostosowania do coraz bardziej restrykcyjnych wymogów polityki klimatyczno-energetycznej. Problem, z jakim zderzyła się Spółka, ma charakter systemowy i wynika z fundamentalnych wad systemu kalkulowania i zatwierdzania taryf w ciepłownictwie. Nie jest to zatem sytuacja zależna od działań Spółki, lecz sytuacja, której Spółka nie była w stanie zapobiec.”

Zgodnie z przekazanym stanowiskiem Strony, działania Zarządu Spółki w sytuacji kryzysu paliwowego znalazły akceptację w Wystąpieniu Pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (znak: LKI.411.009.02.2022 z dnia 20.12.2022 r.), sporządzonym na podstawie kontroli przeprowadzonej pod kątem dostaw ciepła dla odbiorców ciepła systemowego. Do ww. pisma załączone zostało m.in. stanowisko Zastępcy Dyrektora Strategii i Planowania Transformacji Klimatycznej Ministerstwa Klimatu i Środowiska znak: DSP-WZE.420.26.2022.PP z dnia 20.05.2022 r. stanowiące odpowiedź na wniosek Spółki o wyznaczenie dodatkowego terminu do umorzenia uprawnień do emisji oraz odstąpienia od wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w związku z nierozliczeniem wielkości emisji w obowiązującym terminie. W ww. piśmie poinformowano Stronę, że w myśl przepisów unijnych (Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 roku, ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE), Państwa członkowskie związane są jej zapisami i nie mają możliwości zmienić terminu dokonania umorzeń uprawnień do emisji ani odstąpienia od wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych. Wymiar kary ustalany jest przez organ Inspekcji Ochrony Środowiska, który zobligowany jest do wszczęcia postępowania w sprawie jej wymierzenia na podstawie wykazu prowadzących instalacje, którzy nie rozliczyli wielkości emisji wg informacji Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, przekazywanego Inspekcji do dnia 15 maja.

Pismem znak: IK.I.7061.3.4.2023.ks z dnia 12.12.2023 r. ŚWIOŚ w Kielcach zawiadomił Spółkę o zakończeniu zbierania dowodów i materiałów w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za niedokonanie rozliczenia wielkości emisji CO₂ w latach 2021 i 2022, w terminie o którym mowa w art. 92 ust. 1 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W zawiadomieniu Spółka została ponownie poinformowana, że w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego zawiadomienia może zapoznać się z aktami przedmiotowej sprawy, wypowiedzieć się, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Pismo zawiadamiające o zakończeniu postępowania dowodowego zostało doręczone prawidłowo Stronie w dniu 15.12.2023 r.

W dniu 21.12.2023 r. do WIOŚ w Kielcach drogą elektroniczną wpłynęła odpowiedź na ww. zawiadomienie o zakończeniu postępowania. Spółka zwróciła się do tut. Organu z prośbą o przedłużenie terminu na zapoznanie się z materiałem dowodowym o 30 dni, ze względu na świąteczno-noworoczny okres skutkujący wzmożoną ilością dni ustawowo wolnych od pracy.

W dniu 22.12.2023 r. do WIOŚ w Kielcach wpłynęło sprostowanie do pisma z dnia 21.12.2023 r. złożonego w imieniu Miejskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o. o. o następującej treści cyt. „*prostowuję, że Spółka zapoznała się już z aktami sprawy i wnioskuje o przedłużenie do 30 dni terminu na zajęcie stanowiska odnośnie zgromadzonego materiału dowodowego.*”

WIOŚ w Kielcach pismem znak: IK.I.7061.18.1.2023.ks z dnia 29.12.2023 r. poinformował Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o. o. o wyrażeniu zgody na przedłużenie terminu na zajęcie stanowiska odnośnie zgromadzonego materiału dowodowego o 30 dni, liczonych od dnia poinformowania Spółki o jego przedłużeniu.

W wykonaniu dyspozycji art. 10 § 1 Kpa, przed wydaniem niniejszej decyzji Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska pismem znak: IK.I.7062.18.1.2023.ks z dnia 11.01.2024 r. poinformował stronę o zebraniu materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego zawiadomienia. Powyższe pismo zostało doręczone pełnomocnikowi Spółki w dniu 15.01.2024 r., jak również przesłane do wiadomości Strony - Miejskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o. o. (data otrzymania 15.01.2024 r.).

W dniu 13.02.2024 r. do WIOŚ w Kielcach drogą elektroniczną (e-PUAP) wpłynęło pismo z dnia 12.02.2024 r., stanowiące odpowiedź na zawiadomienie o zakończeniu zbierania dowodów i materiałów w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za niedokonanie rozliczenia emisji CO₂ w latach 2021 – 2022, w terminie o którym mowa w art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.* W przesłanej korespondencji Spółka zwróciła się z wnioskiem o cyt. „(...) *umorzenie, na podstawie art. 189e ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej „KPA”), postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej lub odstąpienie od jej wymierzenia ze względu na okoliczność, że naruszenie obowiązku rozliczenia emisji CO₂ w latach 2021 oraz 2022 było spowodowane działaniem siły wyższej. W przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania na podstawie art. 189e KPA, Spółka, na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 KPA, wnosi o odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu.*” Strona podtrzymała swoje dotychczasowe argumenty zawarte w piśmie z dnia 27.10.2023 r., które w ocenie MEC Sp. z o. o. przemawiają za uznaniem wystąpienia siły wyższej, czyli okoliczności zewnętrznych i niezależnych od Spółki, które przełożyły się na zmniejszenie podaży węgla czego skutkiem był znaczny wzrost jego ceny przy jednoczesnym znacznym wzroście cen uprawnień do emisji CO₂, co w konsekwencji było przyczyną niedopełnienia obowiązku rozliczenia emisji CO₂ za lata 2021 – 2022. Ponadto wskazano, że przeprowadzona została restrukturyzacja Miejskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o. o. związana z wyodrębnieniem z jej struktury „Zakładu Ciepłowniczego”, stanowiącego jednostkę wytwórczą ciepła z kotłami o mocach powyżej 20 MW, o nazwie Ciepłownia Ostrowiecka Sp. z o. o., która zajmować się będzie produkcją i sprzedażą ciepła na warunkach komercyjnych. Ostatecznie, po zakończeniu restrukturyzacji, z dniem 1.08.2023 r. Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o. o. eksploatuje instalację, której moc nie przekracza 20 MW (*nie objętą EU ETS*), zaś Ciepłownia Ostrowiecka Sp. z o. o. eksploatuje instalację objętą systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W ocenie Strony trudna kondycja finansowa Spółki Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o. oraz wysokie ryzyko zagrożenia upadłością, przemawiają za odstąpieniem od wymierzenia kary i poprzestaniu na pouczeniu, stosownie do art. 189f § 1 pkt 1 Kpa.

W piśmie Strona wskazała również, że cyt. „*Obowiązek zakupu i umorzenia uprawnień do emisji ma charakter dyscyplinarny. Jego celem jest spowodowanie zmniejszenia emitowania przez instalacje objęte systemem, wyszczególnionych gazów cieplarnianych. Dobrem chronionym przez przepisy ustawy ETS jest prawo do czystego środowiska. Zgodnie z powyższym, przy analizie skali naruszenia wskazanego dobra należy brać pod uwagę elementy przedmiotowe i podmiotowe, ale również i czynniki jakie doprowadziły do naruszenia obowiązku, zagrożonego administracyjną karą pieniężną. Spółka jako przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się wytwarzaniem ciepła, produkuje ciepło w zależności od potrzeb mieszkańców w danym sezonie grzewczym. Ilość wyemitowanych przez nią gazów cieplarnianych uzależniona jest od wolumenu produkcji, który odpowiada zapotrzebowaniu odbiorców ciepła. Spółka ze względu na obowiązek wypełniania swoich podstawowych zadań nie może zmniejszać wolumenu produkcji, wyłącznie w celu zmniejszenia ilości wyemitowanych gazów cieplarnianych. Doprowadziłoby to bowiem do pozbawienia mieszkańców Ostrowca Świętokrzyskiego dostępu do ciepła, w tym do ogrzewania czy ciepłej wody. Zwiększenie*

produkcji, a tym samym zwiększenie emisji gazów cieplarnianych, co do zasady jest konsekwencją zwiększenia zapotrzebowania na ciepło przez jego odbiorców. Jest to specyficzna cecha działalności Spółki, odróżniająca ją od innych przedsiębiorstw objętych systemem ETS. Zwiększenie wolumenu produkcji nie jest podyktowane chęcią zwiększenia zysków ze sprzedaży ciepła a wynika z podstawowego obowiązku Spółki jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Spółka nie mogła więc zmniejszyć ilości produkowanego ciepła, w celu zmniejszenia ilości emitowanych gazów cieplarnianych. Zgodnie z wcześniejszymi uwagami, Spółka nie posiadała również środków na modernizację, ponieważ wszystkie dostępne fundusze przekazuje na zakup uprawnień do emisji CO₂, co powoduje, że znajdują się w sytuacji tzw. „błędnego koła”. Przedstawiona przez Spółkę argumentacja dotycząca siły wyższej dowodzi, że naruszenie dokonane przez Spółkę nie zostało przez nią zawinione, ponieważ wynikało z działań od niej niezależnych i niemożliwych do przewidzenia. (...) Spółka oraz Ciepłownia są w trakcie procedury otwierania rachunku w rejestrze Unii dla Ciepłowni. Z przyczyn niezależnych od Spółki, jej rachunek w rejestrze Unii został zawieszony i niejako przekazany Ciepłowni, co uniemożliwia Spółce umorzenie zakupionych przez nią uprawnień. Należy zauważyć, że gdyby Spółka mogła umarzać nabyte przez nią uprawnienia, to zaprzestałaby naruszeń obowiązku za rok 2021 r.” Do pisma załączono dodatkowo wykaz uprawnień, które zostały zakupione w latach 2023 – 2024 (do dnia przygotowania pisma), zgodnie z którym zakupy w 2023 i w 2024 roku wyniosły 42 500 jednostek wraz wykazem transakcji na rachunku EU-100-5003499-0-97 zestawionych odrębnie za lata 2023-2024 oraz 2021-2022.

W związku z przedstawieniem przez Spółkę dodatkowych informacji dotyczących umorzenia uprawnień oraz restrukturyzacji spółki i przejęcia instalacji objętej systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przez Spółkę Ciepłownia Ostrowiecka Sp. z o. o., pismem z dnia 10.04.2024 r. znak: IK.I.7062.18.1.2023.ks tut. Organ zwrócił się do KOBiZE o zweryfikowanie i potwierdzenie ostatecznie danych dotyczących liczby uprawnień, które nie zostały umorzone przez Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o.o. we wskazanych powyżej terminach ustawowych.

W odpowiedzi na pismo Organu, KOBiZE poinformował w korespondencji z dnia 30.04.2024 r. znak: KR.610.2.2024 79197.256843.295789, że prowadzący instalację do dnia wymagalności, tj. do 30.04.2022 r. dokonał rozliczenia tylko części emisji powstałej w poprzednim roku w wysokości 67 640 jednostek, co oznacza, że nie rozliczył **30 109 ton CO₂ ekw. za rok 2021**. W dniu 20.04.2023 r., czyli już po wymaganym przepisami terminie, prowadzący umorzył dodatkowo 11 570 uprawnień, które zgodnie z art. 92 ust. 7 ustawy zalicza się na poczet rozliczenia zaległości z lat poprzednich. W tym przypadku oznacza to, że umorzenie pokryło w części zaległość z rozliczenia emisji powstałej w roku 2021. Na podstawie raportu z emisji powstałej w roku 2022, do Rejestru Unii wprowadzono wielkość 91 554 ton CO₂ ekw. Do dnia wymagalności, tj. do 30.04.2023 r., podmiot nie umorzył żadnych dodatkowych uprawnień do emisji. W szczególności nie umorzył jednostek, które pokryłyby w całości zaległość nierozliczonej emisji z roku 2021, tym samym nie można przyjąć, że rozliczył w wymaganym przepisami terminie w całości, czy też w części emisję wytworzoną w roku 2022, zatem wielkość nierozliczonej w terminie emisji wygenerowanej z 2022 r. wyniosła **91 554 ton CO₂ ekw.**

W piśmie z dnia 15.04.2024 r. Nr 365/2024 Spółka wskazała, że nadal nabywa niezbędne uprawnienia do emisji by w całości wywiązać się z obowiązku ich umorzenia, zaś w okresie od dnia 13.02.2024 r. (tj. od dnia przesłania poprzedniej korespondencji) do dnia przygotowania zestawienia, zakupiła kolejne 20 000 ton uprawnień do emisji CO₂. Do ww. pisma strona załączyła kopię wniosku skierowanego do KOBiZE znak: No/310/2024 z dnia 4.04.2024 r. o umorzenie 56 000 uprawnień na rachunku instalacji o numerze EU-100-5003499-0-97 należącym do Spółki. W dalszej treści pisma Strona nadal podtrzymuje wniosek o umorzenie na podstawie art. 189e Kpa postępowania w sprawie wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej lub odstąpienie od jej wymierzenia ze względu na okoliczność, że naruszenie obowiązku rozliczenia emisji CO₂ w latach 2021 oraz 2022 było spowodowane działaniem siły wyższej, a w przypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania – o odstąpienie na podstawie art. 189f §1 pkt 1 Kpa od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu. Jednocześnie Strona wskazała, że cyt.: „Nałożenie na Spółkę

administracyjnej kary pieniężnej za niedokonanie rozliczenia emisji CO₂ w latach 2021 – 2022, będzie obciążeniem, którego Spółka nie będzie w stanie uregulować i grozić będzie ogłoszeniem jej upadłości, co może nieść negatywne implikacje dla mieszkańców Ostrowca Świętokrzyskiego, a także współników Spółki, tj. dla gminy Ostrowiec Świętokrzyski oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie". Do pisma załączono również „Opinię prawną w sprawie możliwości obciążenia Spółki Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim karami za nieumorzenie uprawnień do emisji CO₂” z dnia 19.02.2024 r., zgodnie z którą zarówno przepisy krajowe jak i regulacje unijne pozwalają odstąpić od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku wystąpienia siły wyższej, a sytuację Spółki skutkującą nieumorzeniem uprawnień do emisji CO₂ za lata 2021 i 2022 należy rozpatrywać w tym kontekście.

Z uwagi na doręczenie dodatkowych pism przez Stronę, które w jej ocenie mają istotny wpływ na rozpatrzenie sprawy, Organ pismem znak: IK.I.7062.18.1.2023.ks z dnia 13.06.2024 r. na podstawie art. 10 § 1 Kpa ponownie zawiadomił stronę o zakończeniu zbierania dowodów i materiałów w przedmiotowej sprawie oraz o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania. Pismo zawiadamiające o zakończeniu postępowania dowodowego zostało wysłane drogą elektroniczną (e-PUAP i email) w dniu 13.06.2024 r.

W dniu 28.06.2024 r. do WIOŚ w Kielcach wpłynęło pismo pełnomocnika Spółki z prośbą o przedłużenie terminu na wypowiedzenie się co do zebranego materiału dowodowego do 14 dni. Zgodnie z treścią pisma cyt. „*Konieczność wydłużenia terminu jest podyktowana przygotowaniem zleczonej przez Spółkę opinii prawnej dotyczącej nie podlegania ukaraniu za delikt administracyjny, w sytuacji, gdy jest on następstwem siły wyższej.*” Jednocześnie w piśmie zaznaczono, że Spółka podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko przedstawione we wcześniejszej korespondencji i tym samym podtrzymuje swój wniosek o umorzenie prowadzonego postępowania na podstawie art. 189e Kpa. Do przedmiotowego pisma dołączono opinię prawną pt. „*Analiza prawna art. 189e KPA w kontekście obowiązku umorzenia uprawnień do emisji*”.

W odpowiedzi na prośbę o przedłużenie terminu do wypowiedzenia się w kwestii zebranego materiału dowodowego pismem znak: IK.I.7061.18.1.2023.ks z dnia 2.07.2024 r. Organ poinformował pełnomocnika Spółki, że przychyliła się do wniosku i przedłuża termin na zajęcie stanowiska do 14 dni w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za niedokonanie rozliczenia emisji CO₂ w latach 2021-2022.

W dniu 10.07.2024 r. do tut. Organu wpłynął kolejny wniosek pełnomocnika Strony o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz poprzestanie na pouczeniu argumentując, że Spółka wykonała zaległy obowiązek polegający na umorzeniu uprawnień do emisji za lata 2021-2022. Ponownie wskazano, że „*naruszenie było motywowane ochroną interesów mieszkańców Ostrowca Świętokrzyskiego, co powoduje, że jego społeczna szkodliwość jest znikoma. W efekcie, również waga deliktu administracyjnego, jakiego dopuściła się Spółka jest znikoma.*” Tym samym, w ocenie Strony, skoro zaprzestała ona naruszeń, zaś waga naruszenia była znikoma, spełnione zostały przesłanki, o których mowa w art. 189f § ust. 1 Kpa.

Pomimo, iż większość pism i korespondencji podpisywana była w imieniu Strony przez pełnomocnika adwokat Panią Annę Kucińską, w toku postępowania do akt sprawy złożone zostały także inne pełnomocnictwa. Ostatecznie w aktach przedmiotowej sprawy znajdowało się pełnomocnictwo dla radcy prawnego Pani Katarzyny Siwiec z dnia 29.09.2023 r. oraz pełnomocnictwo dla adwokat Pani Anny Kucińskiej, udzielone 14 listopada 2023 r.

Jak wynika z treści art. 40 § 2 Kpa, jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, doręcza się pisma tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika.

Ponieważ Strona nie wskazała wyraźnie jednego pełnomocnika do doręczeń, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach pismem znak: IK.I.7061.18.1.2023.ks z dnia

19.07.2024 r. wystąpił do Miejskiej Energetyki Ciepłej Sp. z o. o., przywołując treść art. 40 § 2 ustawy Kpa, o wskazanie jednego pełnomocnika do doręczeń w przedmiotowej sprawie. Pismo zostało doręczone Spółce w dniu 22.07.2024 r.

W odpowiedzi na ww. pismo Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o. o. pismem z dnia 26.07.2024 r. poinformowała tut. Organ, że w prowadzonym postępowaniu administracyjnych IK.I.7062.18.1.2023.ks pełnomocnikiem Spółki, na ręce którego należy kierować dalszą wszelką korespondencję jest adwokat Pani Anna Kucińska (data wpływu pisma do WIOŚ w Kielcach 30.07.2024 r.).

Mając na względzie wskazanie przez mocodawcę pełnomocnika do doręczeń oraz pismo pełnomocnika z dnia 21 grudnia 2023 r. „Odpowiedź na zawiadomienie” do którego załączono pełnomocnictwa w formie elektronicznej a także treść art. 33 § 3 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, tut. Organ pismem znak: IK.I.7062.18.1.2023.ks z dnia 2.08.2024 r. zwrócił się do adwokat Pani Anny Kucińskiej o przesłanie uwierzytelnionego dokumentu pełnomocnictwa, jak również uwierzytelnionego dokumentu odwołującego pełnomocnictwo dla Pana Mecenas dr Fabiana Elżanowskiego w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego pisma.

W związku z wątpliwością co do skutecznego doręczenia korespondencji pełnomocnikowi ze względu na brak w aktach upoważnienia dla pracownika Spółki OmniOffice Sp. z o. o. ul. Zajęcza 15, 00-351 Warszawa kwitującego korespondencję w imieniu pełnomocnika Pani adwokat Anny Kucińskiej, Organ ponownie przesłał korespondencję na adres pełnomocnika.

W odpowiedzi na pismo Organu, Pełnomocnik Pani adwokat Anna Kucińska pismem z dnia 12.09.2024 r. (data doręczenia 19.09.2024 r.) przesłała w załączeniu uwierzytelniony dokument pełnomocnictwa z dnia 14.11.2023 r. oraz uwierzytelniony dokument odwołujący pełnomocnictwo z dnia 14.11.2023 r. dla radcy prawnego dr Fabiana Elżanowskiego. Dodatkowo pełnomocnik poinformowała, że w dniu 12.09.2023 r. Spółka umorzyła ostatnią transzę z ilości uprawnień do emisji CO₂ do umorzenia których Spółka była zobowiązana za rok 2023.

Na marginesie należy zauważyć, że niniejsze postępowanie nie obejmuje umorzenia uprawnień do emisji CO₂ za rok 2023.

Mając na uwadze zebrany powyżej materiał dowodowy, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska ustalił, co następuje.

Podstawę do ustalenia wymiaru administracyjnej kary pieniężnej w przedmiotowej sprawie stanowią przepisy ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a *u.s.h.u.e* organy Inspekcji Ochrony Środowiska, zwane dalej „organami Inspekcji”, wykonują zadania dotyczące kontroli przestrzegania przepisów w zakresie emisji objętych systemem i szacowania wielkości tych emisji z uwzględnieniem przepisów ustawy, z tym że wojewódzki inspektor ochrony środowiska jest właściwy ze względu na miejsce wprowadzania do środowiska gazów cieplarnianych objętych systemem określone w pozwoleniu, o którym mowa w art. 181 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska – w sprawach wykonywania zadań związanych z emisją z instalacji.

Zgodnie z dyspozycją art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.* (w brzmieniu obowiązującym dla okresu rozliczenia obejmującego lata 2021 i 2022), w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku prowadzący instalację albo operator statku powietrznego dokonuje, za pośrednictwem rachunku w rejestrze Unii, umorzenia uprawnień do emisji w liczbie odpowiadającej różnicy pomiędzy sumą umorzonych na tym rachunku uprawnień do emisji w danym okresie rozliczeniowym a sumą emisji z instalacji albo operacji lotniczych, o której mowa w art. 91 ust. 4 *u.s.h.u.e.* Umorzenie to stanowi rozliczenie wielkości emisji. Z kolei w myśl art. 92 ust. 7 *u.s.h.u.e.*, w przypadku powstania zaległości w zakresie rozliczenia wielkości emisji z lat poprzednich umorzenie uprawnień do emisji zalicza się w pierwszej kolejności na poczet rozliczenia tej zaległości.

W świetle zapisu art. 104 ust. 1 *u.s.h.u.e.*, prowadzący instalację albo operator statku powietrznego, który nie dokonał rozliczenia wielkości emisji w terminie, o którym mowa w art. 92 ust. 1, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji, która nie została umorzona, i jednostkowej stawki administracyjnej kary pieniężnej za rok okresu rozliczeniowego, za który to rozliczenie powinno nastąpić. Na podstawie art. 106 ust. 1 i 2 *u.s.h.u.e.*, administracyjną karę pieniężną, o której mowa w art. 104 ust. 1, nakłada, w drodze decyzji, organ Inspekcji, który stwierdza naruszenie na podstawie wykazów, o których mowa w art. 94 ust. 1 lub ustaleń kontroli.

Mając zatem na względzie zapis art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.*, w brzmieniu obowiązującym sprzed wejścia w życie art. 21 pkt 6 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 2029), obowiązek dokonania przez Spółkę rozliczenia wielkości emisji za rok 2021 przypadał najpóźniej do dnia 30.04.2022 r., zaś za rok 2022 do dnia 30.04.2023 r. Stosownie bowiem do art. 64 ww. ustawy termin 30 września danego roku ma zastosowanie po raz pierwszy dopiero w odniesieniu do obowiązku rozliczenia emisji za 2023 r.

Zgodnie z pismami KOBiZE znak: KR.611.9.2022 34117.93965.112199 z dnia 10.05.2022 r., znak: KR.611.2.2023 57854.173365.201580 z dnia 10.05.2023 r. oraz znak: KR.610.2.2024 79197.256843.295789 z dnia 30.04.2024 r., liczba uprawnień do emisji, które nie zostały umorzone przez Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim, w terminie o którym mowa w art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.*, wyniosła 30 109 ton CO₂ ekw. za rok 2021 i 91 554 ton CO₂ ekw. za rok 2022.

Na podstawie art. 104 ust. 1 *u.s.h.u.e.* prowadzący instalację, który nie dokonał rozliczenia wielkości emisji w terminie, o którym mowa w art. 92 ust. 1, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji, która nie została umorzona, i jednostkowej stawki administracyjnej kary pieniężnej za rok okresu rozliczeniowego, za który to rozliczenie powinno nastąpić.

W art. 104 ust. 2 *u.s.h.u.e.* określono, że jednostkowa stawka kary pieniężnej stanowi równowartość 100 euro. Zgodnie z art. 104 ust. 4 *u.s.h.u.e.*, jednostkowa stawka administracyjnej kary pieniężnej podlega corocznej waloryzacji o średnioroczny zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych (HICP) ogółem w poprzednim roku dla obszaru Unii Europejskiej, ustalany na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/792 z dnia 11.05.2016 r., w sprawie zharmonizowanych wskaźników cen konsumpcyjnych oraz wskaźnika cen nieruchomości mieszkalnych i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2494/95 (tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 135 z 24.05.2016, str. 11).

Zatem jednostkowa stawka administracyjnej kary pieniężnej zastosowanej przy wyliczeniu kwoty administracyjnej kary pieniężnej za niedokonanie rozliczenia wielkości emisji za rok 2021 i 2022 podlega waloryzacji o średnioroczny zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych (HICP) ogółem w poprzednim roku dla obszaru Unii Europejskiej tj. w roku 2021 oraz 2022 - lata poprzedzające w stosunku do lat, w których następowały naruszenia obowiązku wynikającego z przywołanego wyżej art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.*

Zharmonizowany wskaźnik konsumpcyjny (HICP), potrzebny do obliczenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 104 ust. 1 *u.s.h.u.e.* publikowany jest na stronie Eurostatu (HICP – annual data (average index and rate of change)). Przy waloryzowaniu jednostkowej stawki administracyjnej kary pieniężnej przyjmuje się rok odniesienia 2015, tj. 100 euro (wartość HICP dla European Union – zgodnie z tabelą HICP Annual Data). W związku z powyższym, zwaloryzowane jednostkowe stawki administracyjnych kar pieniężnych, za rok rozliczeniowy 2021 i 2022 wynoszą odpowiednio:

- za rok rozliczeniowy 2021 – 108,82 €,
- za rok rozliczeniowy 2022 – 118,82 €.

Wartości określone zostały w dniu 15.04.2024 r., na podstawie strony EUROSTAT pod adresem internetowym:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_aind/default/table?lang=en&category=prc.prc_hicp

Zgodnie z art. 104 ust. 3 *u.s.h.u.e.*, wysokość stawki administracyjnej kary pieniężnej ustala się, uwzględniając średni kurs euro w przeliczeniu na złote polskie ogłoszony przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy następujący po dniu 30 kwietnia roku, w którym powstał obowiązek rozliczenia. Należy wskazać, że z dniem 28.10.2023 r. weszła w życie nowelizacja ww. ustawy, zgodnie z którą, kurs euro oblicza się wg kursu NBP na pierwszy dzień roboczy następujący po dniu 30 września danego roku. W niniejszej sprawie zastosowanie znajduje jednak art. 104 ust. 3 *u.s.h.u.e.* w brzmieniu dotychczasowym. W związku z przypadającym na dzień 1.05.2022 r. dniem wolnym od pracy, pierwszym dniem roboczym po dniu 30.04.2022 r. był dzień 2.05.2022 r. W 2023 roku pierwszym dniem roboczym po dniu 30.04.2023 r. był dzień 2.05.2023 r.

Średni kurs euro, w przeliczeniu na złote polskie ogłoszony w dniu 2.05.2022 r. przez Narodowy Bank Polski wyniósł 4,6806 zł, wg Tabeli nr 084/A/NBP/2022 z dnia 2.05.2022 r., zamieszczonej na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego – Internetowy Serwis Informacyjny (<https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/kursy/archiwum-kursow-srednich-tabela-a/>).

Średni kurs euro, w przeliczeniu na złote polskie ogłoszony w dniu 2.05.2023 r. przez Narodowy Bank Polski wyniósł 4,5892 zł wg Tabeli nr 084/A/NBP/2023 z dnia 2.05.2023 r., zamieszczonej na stronie internetowej Narodowego Banku Polskiego – Internetowy Serwis Informacyjny (<https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/kursy/archiwum-kursow-srednich-tabela-a/>).

Biorąc powyższe pod uwagę, wysokość administracyjnej kary pieniężnej za niedokonanie przez Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim, rozliczenia wielkości emisji w terminie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.* za lata 2021 i 2022 ustalono jako równą:

- za 2021 rok: 30 109 uprawnień x 108,82 € x 4,6806 zł = 15 335 805,1352 zł,
- za 2022 rok: 91 554 uprawnień x 118,82 € x 4,5892 zł = 49 923 365,6681 zł.

Zgodnie z art. 108 ust. 1 *u.s.h.u.e.* w związku z art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku, Ordynacja podatkowa (t.j.: Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 ze zm.), wysokość kary pieniężnej zaokrąglą się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych.

Zatem administracyjna kara pieniężna, o której mowa w art. 104 ust. 1 *u.s.h.u.e.*, za niedokonanie przez Spółkę rozliczenia wielkości emisji w terminie o którym mowa w art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.* po zaokrągleniu do pełnych złotych wynosi:

- za 2021 rok: 15 335 805 zł,
- za 2022 rok: 49 923 366 zł.

W zaistniałym stanie faktycznym i prawnym, wobec stwierdzonego naruszenia na podstawie wykazu KOBIZE oraz ustaleń własnych WIOŚ w Kielcach, Organ został zobligowany do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej zgodnie z dyspozycją art. 104 ust. 1 *u.s.h.u.e.* Na podstawie art. 106 ust. 1 *u.s.h.u.e.* ustawodawca w sposób jednoznaczny i bezwarunkowy zobowiązuje organ do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązku, o którym mowa w art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.*

Odnosząc się do wielokrotnych wniosków Strony składanych w toku postępowania, ŚWIOŚ w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego poddał analizie możliwość zastosowania art. 189e Kpa, zgodnie z którym, w przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Strona w pismach z dnia 27.10.2023 r. i z dnia 13.02.2024 r. wniosła o umorzenie postępowania ze względu na wystąpienie siły wyższej związanej z agresją Rosji na Ukrainę, a w konsekwencji wzrostami cen węgla na rynku i wzrostami cen

uprawnień do emisji CO₂. Stanowisko w sprawie wystąpienia siły wyższej Strona podtrzymała w piśmie z dnia 15.04.2024 r.

Podkreślenia wymaga, że w ramach Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (EU ETS), instytucje są zobowiązane do przestrzegania ściśle określonych limitów emisji gazów cieplarnianych. Te limity są sukcesywnie obniżane w ramach tzw. "linii ścieżki redukcji", co ma na celu systematyczne zmniejszenie całkowitej ilości emitowanych gazów. Jak trafnie wskazano w wyroku WSA w Warszawie sygn. akt VI SA/Wa 2285/19 z dnia 6.07.2020 r. (LEX nr 3050524) przepis art. 189e Kpa nie zmienia charakteru odpowiedzialności administracyjnej za delikt administracyjny na odpowiedzialność subiektywną determinowaną winą i przyczynami naruszenia. Przepis ten jedynie wyłącza możliwość ukarania strony w bardzo szczególnej sytuacji, jaką jest siła wyższa.

W ocenie Organu zmienność cen rynkowych węgla oraz uprawnień do emisji CO₂, ich wahania, wzrosty oraz czasowe utrzymywanie się na wysokim poziomie nie może zostać uznane jako działanie siły wyższej. Ceny paliw oraz uprawnień do emisji CO₂ wahają się w zależności od sytuacji gospodarczej i politycznej. Europejski System Handlu Emisjami (ETS) jest mechanizmem, który nakłada na emitentów (w tym wytwórców energii) obowiązek kupowania praw do każdej wyemitowanej tony CO₂. Handel emisjami jest jednym z kluczowych mechanizmów służących trwałej redukcji emisji gazów cieplarnianych, a tym samym przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Jego celem jest ochrona klimatu poprzez zmotywowanie najbardziej emisyjnych branż do transformacji energetycznej. Limity emisji gazów cieplarnianych są sukcesywnie obniżane w ramach tzw. "linii ścieżki redukcji", co ma na celu systematyczne zmniejszenie całkowitej ilości emitowanych gazów. Strona ma świadomość powyższego, czemu dała wyraz w piśmie z dnia 12.02.2024 r. cyt. *„Obowiązek zakupu i umorzenia uprawnień do emisji ma charakter dyscyplinarny. Jego celem jest spowodowanie zmniejszenia emitowania przez instalacje, objęte systemem, wyszczególnionych gazów cieplarnianych. Dobrem chronionym przez przepisy ustawy ETS jest prawo do czystego środowiska.”*

W ocenie Organu, zjawiska drastycznego wzrostu cen nie można utożsamiać z wystąpieniem siły wyższej, która uwalniałaby od odpowiedzialności za niewywiązanie się z obowiązku rozliczenia emisji. Siła wyższa jest bowiem zdarzeniem nagłym i niespodziewanym i poza granicami oddziaływania ludzkiego. Tymczasem takie zjawisko jak wzrost cen węgla trwało już od kilku miesięcy przed wybuchem konfliktu na Ukrainie, który to fakt sama Strona podniosła we własnym piśmie z dnia 27.10.2023 r. wskazując, że drastyczny wzrost uprawnień do emisji i wzrost cen opału na rynku obserwowany był od 2021 r. Trudno zatem stwierdzić nagłość czy zupełną nieprzewidywalność sytuacji. Nie można tym samym udowodnić ponad wszelką wątpliwość bezpośredniego związku wzrostu cen z wystąpieniem wojny na Ukrainie, skoro zjawisko to obserwowane było już wcześniej. W ocenie Organu, sam wzrost cen w gospodarce rynkowej związany w znacznym stopniu z ryzykiem gospodarczym nie jest wystarczającą przesłanką, by stosować nadzwyczajne środki, uregulowane w art. 189e Kpa. Poza tym sama Strona wskazała, że działalność Spółki już od 2019 r. przynosiła straty, co należy raczej wiązać ze sposobem zarządzania dostępnym kapitałem w kontekście podejmowanych decyzji, który spowodował utratę płynności finansowej. Powyższe znajduje również potwierdzenie w piśmie z dnia 12.02.2024 r., w którym Spółka zwróciła uwagę na obciążenie Spółki wynikające z Umowy Inwestycyjnej zawartej w 2001 r. z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie oraz Gminą Ostrowiec Świętokrzyski. Podkreślić należy, że powyższe obciążenie nastąpiło już dużo wcześniej i nie ma bezpośredniego wpływu na okres objęty przedmiotowym postępowaniem. Podobnie jak podnoszony przez Stronę wpływ konfliktu zbrojnego na Ukrainie, albowiem plany związane z zabezpieczeniem dostaw ciepła na sezon grzewczy 2021/2022, tj. np. zakup węgla, musiały bowiem nastąpić przed jego rozpoczęciem. Brak środków na zakup uprawnień nie zwalnia z odpowiedzialności za niedokonanie rozliczenia emisji w wymaganym terminie ustawowym. Wskazać należy, że sytuacja na rynku paliw dotyczyła wszystkich podmiotów uczestniczących w ETS w takim samym zakresie, a mimo to większość z nich zdołała wywiązać się z obowiązku rozliczenia emisji za poszczególne lata.

Zasada wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Realizacja tej zasady nakazuje zatem aby prawodawstwo oraz organy traktowały na równi podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji.

W świetle powyższego, w niniejszej sprawie wzrost cen węgla i uprawnień do emisji CO₂ nie sposób uznać za działanie siły wyższej, o której mowa w art. 189e Kpa.

W przedmiotowej sprawie ŚWIOŚ poddał również analizie możliwość zastosowania art. 189f § 1 pkt 1 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, o co wniosowała również Strona, zgodnie z którym organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa. W ocenie Organu, w okolicznościach niniejszej sprawy nie ma możliwości odstąpienia od wymierzenia kary i poprzestania na pouczeniu. Naruszenie polegające na nierozliczeniu jednostek emisji CO₂ za lata 2021 i 2022 w ustawowym terminie, miało charakter dwóch deliktów administracyjnych, które Strona popełniła jednorazowo, nie rozliczając emisji za rok 2021 w terminie ustawowym do 30 kwietnia 2022 r. oraz za rok 2022 w terminie ustawowym do 30 kwietnia 2023 r. Tym samym do naruszeń doszło i są one nieusuwalne w skutkach. Wobec powyższego, z uwagi na specyfikę naruszenia (jednorazowe naruszenie obowiązku) nie można mówić o zaprzestaniu popełniania deliktu. To oznacza, że nie ma możliwości cofnięcia popełnionego naruszenia. Powyższy pogląd podzielany jest również przez judykaturę: *„Przepis ten nie ma (...) zastosowania do zachowania osoby polegającego na jednorazowym naruszeniu obowiązku lub zakazu. (...) Jest to, zdaniem Sądu, koncepcja o tyle słuszna, że w przypadku jednorazowego naruszenia obowiązku lub zakazu, z uwagi na ich specyfikę, nie można mówić o zaprzestaniu popełniania deliktu. Delikt się bowiem popełniło raz, nie można go popełnić więcej razy, nie można też stanu naruszenia cofnąć. Pojęcia zaprzestania naruszania prawa nie należy utożsamiać z obowiązkiem przywrócenia przez stronę stanu zgodnego z prawem lub usunięciem skutków naruszenia prawa.”* (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 marca 2020 r., sygn. akt. IV SA/Wa 2529/19, LEX nr 3053065).

Przenosząc powyższe na realia niniejszej sprawy, bez znaczenia dla rozstrzygnięcia jest fakt, że Strona dokonała umorzenia uprawnień do emisji za lata 2021-2022. Zgodnie bowiem z pismami KOBiZE znak: KR.611.9.2022 34117.93965.112199 z dnia 10.05.2022 r., znak: KR.611.2.2023 57854.173365.201580 z dnia 10.05.2023 r. oraz znak: KR.610.2.2024 79197.256843.295789 z dnia 30.04.2024 r., liczba uprawnień do emisji, które nie zostały umorzone przez Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o.o. w Ostrowcu Świętokrzyskim, w wymaganym terminie o którym mowa w art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.*, wyniosła 30 109 ton CO₂ ekw. za rok 2021 i 91 554 ton CO₂ ekw. za rok 2022. Za powyższym przemawia treść przepisu art. 104 ust. 5 *u.s.h.u.e.*, która mówi, że uiszczenie przez prowadzącego instalację albo operatora statku powietrznego administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, nie zwalnia go od rozliczenia wielkości emisji, o którym mowa w art. 92.

Przy ocenie wagi naruszenia prawa organ powinien kierować się tym, czy konkretne naruszenie prawa wywołało (lub mogło wywołać) skutki faktyczne lub prawne w obszarze konkretnych dóbr prawnie chronionych, tj. dóbr chronionych przez naruszoną normę sankcjonowaną, wskazując, że jeżeli konkretne naruszenie prawa:

- wywołało (lub mogło wywołać) poważne negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych, to przyjmując należy, że waga naruszenia prawa jest znaczna,
- wywołało (lub mogło wywołać) sporadyczne negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych, to przyjmując należy, że waga naruszenia prawa jest znaczna,
- wywołało jednostkowe i nieznacznie negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych lub skutków tych w ogóle nie wywołało i wywołać nie mogło, to przyjmując należy, że waga naruszenia prawa jest znikoma (Cabera Agata i Firlus Jakub Grzegorz. Art. 189(f), w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. II. Wolters Kluwer Polska 2019).

Naruszeniem znikomym będzie więc takie naruszenie, które nie niesie ze sobą społecznego niebezpieczeństwa, czego nie można stwierdzić przy naruszeniu, którego dotyczy niniejsze postępowanie. Wprowadzenie regulacji prawnej dotyczącej sankcji za niedokonanie rozliczenia wielkości emisji w terminie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.* było motywowane potrzebą zapewnienia efektywnej ochrony środowiska. Należy zauważyć, że rozliczenie wielkości emisji w ww. terminie ma służyć ściśle określonym celom, finalnie związanym z ochroną środowiska. Celem działania unijnego systemu handlu emisjami jest przede wszystkim doprowadzenie do ograniczenia emisji CO₂ do atmosfery, a pula dostępnych na rynku uprawnień z roku na rok ma ulegać zmniejszeniu, zgodnie z celami redukcyjnymi Unii Europejskiej.

Prowadzący instalację dokonując umorzenia uprawnień do emisji w ustawowym terminie wypełnia swój obowiązek do przedstawienia liczby uprawnień do emisji odpowiadającej wyemitowanym w tym okresie zanieczyszczeniom. Mając na uwadze ilość nieumorzonych przez Spółkę uprawnień do emisji oraz cel wprowadzenia przez ustawodawcę niniejszej regulacji nie można uznać, że naruszenie to jest znikome. Istotnym argumentem ochrony przed zagrożeniami dla środowiska jest konieczność kontroli emisji CO₂ przez podmioty prowadzące instalacje. Ustawodawca wprowadzając taki obowiązek kierował się przede wszystkim dobrem chronionym tj. środowiskiem i skutkami oddziaływania emisji CO₂ także na życie i zdrowie ludzi. Tym samym naruszenie obowiązku mogło wywołać poważne negatywne skutki w obszarze dóbr prawnie chronionych, przez co przyjęto, że waga tego naruszenia jest znaczna i nie może zostać uznana za znikomą. Każdy podmiot prowadzący instalację, zobowiązany został do dokonania, za pośrednictwem rachunku w rejestrze Unii, umorzenia uprawnień do emisji w liczbie odpowiadającej różnicy pomiędzy sumą umorzonych na tym rachunku uprawnień do emisji w danym okresie rozliczeniowym, a sumą emisji z instalacji albo operacji lotniczych, o których mowa w art. 91 ust. 4 *u.s.h.u.e.*, niezależnie od formy i rozmiaru prowadzonej faktycznie działalności gospodarczej. Spółka jako podmiot profesjonalnie prowadzący działalność w zakresie produkcji energii cieplnej oraz uczestnik systemu UE ETS miała świadomość ciężącego na niej ustawowego obowiązku rozliczenia posiadanych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i konsekwencji przewidzianych w ustawie za brak realizacji tego obowiązku. Ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej i związany z tym obowiązek wywiązywania się z obowiązków publicznoprawnych ciąży na przedsiębiorcy.

W analizowanej sprawie organ nie znajduje podstaw do uznania, że charakter naruszenia, którego dopuściła się Spółka, jest znikomy. Przyjęcie stanowiska, że naruszenie art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.* z uwagi na formalny charakter, wpływa na fakt, iż naruszenie to ma charakter znikomy, nie da się pogodzić z regulacją wynikającą z art. 104 *u.s.h.u.e.*, nakazującą stosowanie sankcji za to naruszenie i wskazującą wprost sposób wyliczenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej przez ustawodawcę za powyższe naruszenie prawa. Jak wskazuje orzecznictwo, administracyjne kary pieniężne są to środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa, mają bowiem, przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo decyzji administracyjnej, motywują adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków (wyrok WSA w Warszawie z dnia 19.01.2021 r., VII SA/Wa 1345/20, LEX nr 3145877).

Organ odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, jeśli wystąpią łącznie dwie przesłanki wskazane w art. 189f §1 pkt 1 Kpa, tj. gdy waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszenia prawa. Jednakże, w przedmiotowej sprawie w ocenie Organu żadna z powyższych przesłanek nie została spełniona.

Ponadto, nie zaszyły również przesłanki do zastosowania art. 189 f § 1 pkt 2 Kpa, zgodnie z którym, organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli za to samo zachowanie prawomocną decyzją na Stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej z uwagi na to, że jedynym upoważnionym organem do wymierzania kary administracyjnej w przedmiocie wykazanego naruszenia jest wojewódzki inspektor ochrony

środowiska. Jednocześnie w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym brak jest informacji o tym, aby Strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe w tym zakresie. Strona nie przedłożyła na to jakichkolwiek dokumentów i informacji, wobec powyższego brak jest podstaw do przyjęcia, że spełnione są przesłanki zawarte w art. 189f § 1 pkt 2 Kpa.

W przedmiotowej sprawie nie zaszły również przesłanki umożliwiające zastosowanie art. 189f § 2 oraz § 3 Kpa. Administracyjna kara pieniężna ma charakter obligatoryjny, ale winna mieć również charakter zapobiegawczy, tak aby Strona w przyszłości nie popełniła podobnego naruszenia. Co więcej, odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie jedynie na pouczeniu nie zrealizuje celów jej nałożenia, tj. przestrzegania wymogów prawnych dotyczących handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Sankcja w niniejszej sprawie jest skutkiem niedokonania umorzeń jednostek emisji CO₂ w terminie, o którym mowa w art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.*, czego Strona była świadoma. Tym samym wskazać należy, że nie zaszły zarówno przesłanki obligatoryjne jak i fakultatywne umożliwiające Świętokrzyskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska odstąpienie od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestanie na pouczeniu.

Sankcja, którą ustawodawca przewidział za naruszenie art. 92 ust. 1 *u.s.h.u.e.*, jest administracyjną karą pieniężną. Zgodnie z definicją wskazaną w art. 189b Kpa przez administracyjną karę pieniężną rozumie się sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszenia zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Wymaga podkreślenia, że w tym przypadku Organ nie ma żadnej swobody w zakresie ustalenia wysokości kary pieniężnej ze względu na wytyczne ustawowe w tym zakresie.

Odnosząc się zaś do stanowiska Spółki, zawartego w piśmie z dnia 12.02.2024 r. oraz 15.04.2024 r. dotyczącego ryzyka ogłoszenia upadłości w przypadku nałożenia administracyjnej kary pieniężnej za niedokonanie rozliczenia emisji CO₂ za lata 2021-2022, należy również wskazać, że nałożenie kary na Stronę nie jest równoznaczne z zaprzestaniem prowadzenia przez nią działalności gospodarczej w zakresie dostarczania energii cieplnej, gdyż przedmiotem postępowania nie stanowi zamknięcie działalności Strony, lecz wymierzenie kary pieniężnej. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 10.04.1997 r. Prawo energetyczne (t.j.: Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.), Prezes URE może nakazać, w drodze decyzji, przedsiębiorstwu energetycznemu, w tym także w upadłości, dalsze prowadzenie działalności objętej koncesją przez okres nie dłuższy niż 2 lata, jeśli wymaga tego interes społeczny. Wobec powyższego, ewentualne zakończenie działalności Spółki jawi się jako zdarzenie niepewne. Ponadto, nawet w przypadku zaistnienia takiej sytuacji, nadal mogą być zastosowane rozwiązania prawne, które zapewniłyby mieszkańcom Ostrowca Świętokrzyskiego obsługę w zakresie dostaw energii cieplnej przez inny podmiot.

Uwzględniając zatem przedmiotowy stan faktyczny i prawny oraz konieczność literalnej i ścisłej wykładni przepisów art. 104 ust. 1 *u.s.h.u.e.*, jako przepisu o charakterze represyjnym należy stwierdzić, że wobec niedokonania rozliczenia wielkości emisji w ustawowo wskazanych terminach za rok 2021 oraz za rok 2022, naliczenie kary pieniężnej jest konieczne i uzasadnione.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do art. 107 *u.s.h.u.e.*, administracyjne kary pieniężne, o których mowa w art. 102 ust. 1, art. 103 ust. 1-3, art. 104 ust. 1 i art. 105, wnoszą się na wyodrębniony rachunek bankowy organu Inspekcji, który nałożył administracyjną karę pieniężną. Wpływy z administracyjnych kar pieniężnych stanowią dochody budżetu państwa.

Wymierzoną karę należy wpłacić na konto:

Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach
Narodowy Bank Polski o/o Kielce
Nr konta: 93 1010 1238 0838 3013 9130 0000

w terminie 14 dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 108 ust. 1 i 2 *u.s.h.u.e.*, do administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 102 ust. 1, art. 103 ust. 1–3, art. 104 ust. 1 i art. 105, stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, a uprawnienia organu podatkowego przysługują organowi Inspekcji.

Na podstawie art. 53 § 1, 3 i § 4 ustawy – Ordynacja podatkowa, odsetki za zwłokę nalicza płatnik od dnia następnego po dniu upływu terminu płatności kary.

Pouczenie

1. *Od niniejszej decyzji przysługuje Stronie prawo wniesienia w terminie 14 dni od daty jej otrzymania do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska w Warszawie za pośrednictwem Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Kielcach.*
2. *Przed upływem terminu do wniesienia odwołania Strona może się zrzec prawa wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję.*
3. *Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania decyzja staje się ostateczna i prawomocna, co oznacza, że decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i brak jest możliwości zaskarżenia decyzji do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.*
4. *Nie jest możliwe skuteczne cofnięcie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania.*



Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor
Ochrony Środowiska
mgr inż. Witold Bruzda

Otrzymują:

1. Adwokat Anna Kucińska
Elżanowski & Partnerzy Kancelaria Prawna Sp. K.
ul. Zajęcza 15
00-351 Warszawa
reprezentująca
Miejską Energetykę Ciepłą Sp. z o.o.,
ul. Sienkiewicza 91,
27-400 Ostrowiec Świętokrzyski
(za zwrotnym potwierdzeniem odbioru)
2. IE (w miejscu)
3. IK (2 szt.)

Do wiadomości:

1. Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o. o.
ul. Sienkiewicza 91
27-400 Ostrowiec Świętokrzyski
(za zwrotnym potwierdzeniem odbioru)