

UCHWAŁA

Dnia 10 czerwca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Krzysztof Wiak (przewodniczący)

SSN Elżbieta Karska (sprawozdawca)

SSN Paweł Wojciechowski

w sprawie z odwołania Z. S.A. w T.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 10 czerwca 2025 r.

zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 28 czerwca 2024 r., VII AGa 1393/23

„Czy w świetle art. 15zrr ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 i 567) bieg terminów przedawnienia przewidzianych przepisami prawa administracyjnego ulega zawieszeniu w dniu wprowadzenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 14 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r., poz. 433), czy też od dnia wejścia w życie ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 568)?”

podjął uchwałę:

W świetle art. 15zrr ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób

zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 i 567) okres przedawnienia przewidziany przepisami prawa administracyjnego ulega wydłużeniu o liczbę dni liczonych od dnia wprowadzenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 14 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. z 2020 r., poz. 433). Wydłużenie okresu przedawnienia nie ma zastosowania w sprawach, w których przedawnienie nastąpiło przed wejściem w życie ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 i 567).

Elżbieta Karska Krzysztof Wiak Paweł Wojciechowski
JW

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 28 czerwca 2024 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelaktualnej przedstawił Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne: „Czy w świetle art. 15zrr ust. 1 pkt 3 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374 i 567) bieg terminów przedawnienia przewidzianych przepisami prawa administracyjnego ulega zawieszeniu w dniu wprowadzenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 14 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020 , poz. 433), czy też od dnia wejścia w życie ustawy z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,

przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 r. poz. 568)?”

Zagadnienie prawne powstało na tle rozpoznawanej przez ten Sąd apelacji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE, pozwany) od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 3 października 2023 r. o sygn. akt XVII AmE 97/23, który uchylił decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 9 czerwca 2022 r. nr [...] (DKN: [...]) wymierzającą Z. S.A. (dalej: powód) karę pieniężną w kwocie 5.255,25 zł. za niewywiązanie się za okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 września 2016 r. z określonego w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ww. ustawy, w terminie określonym w art. 27 ust. 3 tejże ustawy lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 tej ustawy, obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 tej ustawy. Powód w odwołaniu z 27 czerwca 2022 r., które wpłynęło do Sądu Okręgowego w Warszawie 30 czerwca 2022 r., wniósł o uchylenie w trybie samokontroli ww. decyzji i o umorzenie postępowania ewentualnie o uchylenie kary, zarzucając Prezesowi URE naruszenie art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 189g § 1 k.p.a. poprzez zaniechanie umorzenia postępowania administracyjnego w sprawie jej wymierzenia w sytuacji zaistnienia przedawnienia karalności w tym zakresie.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 3 października 2023 r. o sygn. akt XVII AmE 97/23 wniósł Prezes URE zarzucając Sądowi I instancji naruszenie następujących przepisów prawa, tj.:

1. artykuł 15zzr ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem Covid-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm. dalej jako „ustawa Covid”) w zw. z art. 7a § 1 k.p.a., poprzez dokonanie wykładni zawężającej ramy czasowe stosowania art. 15zzr ust. 1 pkt 3 ustawy Covid pomimo że wątpliwości co do treści tej normy prawnej można było usunąć poprzez zastosowanie uznanych i stosowanych metod wykładni;

2. artykuł 189g k.p.a. w zw. z art. 12 ust. 1 i 6 ustawy o efektywności energetycznej, poprzez ich błędne zastosowanie i przyjęcie, że w sprawie upłynął pięcioletni termin na wydanie decyzji wymierzającej powodowi karę pieniężną z tytułu niewywiązania się z obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, podczas gdy z uwagi na brzmienie art. 15 zzzr ust. 1 pkt 3 ustawy Covid i jego prawidłową wykładnię należało przyjąć, że w dniu wydania decyzji termin ten nie upłynął;
3. artykuł 479⁵³ § 2 k.p.c., poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji z dnia 9 czerwca 2022 r., pomimo że w dniu jej wydania nie upłynął jeszcze termin przedawnienia prawa do wydania decyzji o wymierzeniu powodowi kary pieniężnej za niezrealizowanie wskazanego wyżej obowiązku umorzeniowego.

Prezes URE na podstawie art. 368 § 1 pkt 5 k.p.c. wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania powoda w całości oraz zmianę rozstrzygnięcia o kosztach procesu.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Apelacyjny wskazał, że według pozwanego z uwagi na ogłoszony w Polsce stan zagrożenia epidemicznego i treść wprowadzonych w związku z tym regulacji, doszło do zawieszenia biegu terminu przedawnienia w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do 23 maja 2020 r. (71 dni) i dlatego o 71 dni przedłuża się termin przedawnienia. W konsekwencji (zdaniem pozwanego) termin na wydanie decyzji w przedmiotowej sprawie upływał nie z dniem 31 marca 2022 r., lecz 71 dni później, tj. z dniem 10 czerwca 2022 r. (zaskarżona decyzja została wydana 9 czerwca 2022 r.). Według powoda zawieszenie biegu terminu przedawnienia trwało 54 dni i w konsekwencji termin na wydanie decyzji przez pozwanego w sprawie upływał 24 maja 2022 r.

Jak wskazano w dalszej części uzasadnienia, stosownie do art. 15zzr ust. 1 pkt 3 ustawy COVID, w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID – 19, bieg przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu na ten okres. A zatem z literalnego brzmienia art. 15zzr ustawy zdaje się wynikać, że taką datą jest pierwszy dzień obowiązywania

stanu zagrożenia epidemicznego, tj. 14 marca 2020 r. Niemniej można również argumentować, iż skoro art. 15zzr ustawy wszedł w życie dopiero 31 marca 2020 r., czyli 17 dnia później, to należy go stosować właśnie od tej daty i wówczas początkową datą zawieszenia biegu terminu przedawnienia byłby 31 marca 2020 r. Sąd Okręgowy podzielił drugi pogląd, zaś Sąd Apelacyjny skłania się do pierwszego.

Ponadto Sąd Apelacyjny uzasadnił pytanie prawne poważnymi wątpliwościami prawnymi związanymi ze skrajnie rozbieżnymi wykładniami operatywnymi art. 15zzr ust. 1 pkt 3 ustawy (art. 390 § 1 k.p.c.). Pogląd, że termin przedawnienia ulega zawieszeniu na okres 53 dni (a nie 71) został wyrażony w wyrokach Sądu Okręgowego w Warszawie AmE 314/20, AmE 13/21, AmE 254/20, AmE 128/21, oraz przez NSA w wyroku z 7 czerwca 2022 r., FSK 5032/21, oraz w wyroku NSA z 3 marca 2023 r., I GSK 802/22. W uzasadnieniach powołanych orzeczeń nie podzielono zapatrywania organu administracyjnego, że art. 15zzr ustawy obowiązywał już od 14 marca 2020 r., tj. od dnia obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego. Wprowadzenie podstawy prawnej zawieszenia biegu terminu prawa administracyjnego (przedawnienia) musi bowiem wynikać z jednoznacznej i powszechnie obowiązującej regulacji rangi ustawowej. Odwołanie się w art. 15zzr ust. 1 ustawy o COVID do stanu zagrożenia epidemicznego, jako czasu, w którym zawiesza się czy też wstrzymuje się rozpoczęcie biegu przewidzianych przepisami prawa administracyjnego terminów, przy poprzestaniu jedynie na gramatycznej wykładni tego przepisu, może faktycznie sugerować intencję ustawodawcy wywołania tego rodzaju skutku, jednakże w tym wypadku nie można poprzestać jedynie na wynikach tego rodzaju wykładni, która jest nie do pogodzenia z rezultatami chociażby wykładni systemowej, uwzględniającej także założenia i postulaty płynące z wyrażonej w Konstytucji RP (art. 2) zasadzie demokratycznego państwa prawa. Zasada ta wyraża m.in. postulat pewności prawa, adresowanego do ustawodawcy, w świetle którego, obywatel, poza pewnymi wyjątkami znajdującymi umocowanie w przepisach, nie może być zaskakiwany dokonywanymi zmianami. Przeciwno przyjęciu wstecznego działania art. 15zzr ust. 1 ustawy przemawia także i to, że tego rodzaju założenie nie zostało powiązane w sposób ścisły z późniejszymi zmianami w zakresie kształtowania się stanu

prawnego, jeżeli chodzi o podstawy zawieszenia biegu terminów przedawnienia i reguły intertemporalne zmieniającego się prawa. Z tego więc względu nie sposób rozciągać omawianej regulacji na czas poprzedzający jej wejście w życie, zwłaszcza że nie jest to podyktowane potrzebą zapewnienia ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości, a także ze względu na fakt, że miałyby to służyć interesom stron.

Stanowisko, że termin przedawnienia ulega zawieszeniu na okres 71 dni (a nie 53) został wyrażony w wyrokach Sądu Okręgowego w Warszawie z 30 stycznia 2023 r., XVII AmE 81/21, z 17 grudnia 2023 r., XVII AmE 233/23, a także w postanowieniu NSA z 18 grudnia 2020 r., II FZ 540/20; postanowieniu NSA z 11 grudnia 2020 r., II GZ 360/20; w wyrokach WSA w Łodzi z 25 sierpnia 2020 r., I SA/Łd 319/20; wyroku WSA we Wrocławiu z 18 lutego 2021 r., I SAB/Wr 507/20; wyroku WSA w Rzeszowie z 16 lipca 2020 r., I SA/Rz 372/20; wyroku WSA w Poznaniu z 29 stycznia 2021 r., III SA/Po 800/20; wyroku WSA w Gdańsku z 15 stycznia 2021 r., III SA/Gd 725/20; wyroku WSA w Szczecinie z 5 listopada 2020 r., I SA/Sz 576/20; w wyroku WSA w Krakowie z 30 sierpnia 2022 r., I SA/Kr 516/22; w wyroku WSA w Rzeszowie z 14 lipca 2022 r., I SA/Rz 279/22; w wyroku WSA w Gliwicach z 6 lipca 2022 r. I SA/GI 622/22; w wyroku WSA w Gliwicach z 10 lutego 2023 r., III SA/GI 790/22; w wyroku NSA z 9 grudnia 2021 r., III FSK 4485/21. W uzasadnieniach przywołanych orzeczeń argumentowano, że stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał w Polsce od 14 marca 2020 r., zaś stan epidemii od 20 marca 2020 r. W orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia językowa przepisu (art. 15zzr, ale także 15 zzs ustawy) prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było uregulowanie kwestii biegu terminu zarówno w odniesieniu do uchylonego już – wyraźnie wymienionego w treści przepisu – stanu zagrożenia epidemicznego, jak i trwającego w chwili wejścia w życie przepisu – stanu epidemii – obu ogłoszonych z powodu narastającego zagrożenia wywołanego niebezpieczeństwem zachorowania na COVID – 19. Przemawia to za przyjęciem, że intencją ustawodawcy było nadanie przepisowi art. 15zzr ust. 1 ustawy charakteru retroaktywnego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Analizując przedstawione zagadnienie prawne Sąd Najwyższy chce podkreślić kilka zasadniczych kwestii wyjściowych. Pierwsza z nich to istota i charakter prawny przedawnienia. Sąd Najwyższy, podobnie jak Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że nie istnieje podmiotowe prawo do przedawnienia czy nawet ekspektatywa takiego prawa, choć sama instytucja jest istotna z punktu widzenia pozycji jednostki wobec organu administracyjnego, który jest dysponentem prawa do nałożenia kary pieniężnej.

Po drugie, działając na rynku regulowanym, przedsiębiorca musi zaakceptować ustanowione Prawem energetycznym obowiązki, które winien zrealizować. Ponadto, odpowiedzialność przedsiębiorcy za niedopełnienie obowiązków wynikających z Prawa energetycznego ma charakter obiektywny i nie jest zależna od winy.

Po trzecie, Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że co do zasady retroaktywne działanie ustawy powinno znajdować wyraźną podstawę prawną i może mieć miejsce w uzasadnionych przypadkach, zaś organ administracji lub Sąd orzekający winny brać pod uwagę zachowanie równowagi między jednostkowym interesem przedsiębiorcy a interesem publicznym, a możliwość skorzystania z przedawnienia nie może mieć pierwszeństwa przed dopełnieniem obowiązku wynikającego z przepisów Prawa energetycznego.

W niniejszej sprawie powód argumentował, że ze względu na przedawnienie organ nie mógł nałożyć na spółkę kary w dniu 9 czerwca 2022 r. Przedawnienie, zgodnie z regułą wyrażoną w art. 189g k.p.a., nastąpiło po upływie 5 lat od zdarzenia, z którym wiąże się nałożona kara, a więc co do zasady 31 marca 2022 r. Skoro bowiem 31 marca 2017 r. był ostatnim dniem, w którym powód nie zrealizował przedmiotowego obowiązku, to dopiero od tego dnia mógł zacząć biec 5 letni termin przedawnienia. Regulacja art. 189g k.p.a. znajduje zastosowanie w sprawie niniejszej, gdyż przepis przejściowy, tj. art. 16 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. wprowadzającej regulacje dotyczące kar pieniężnych (w tym ich przedawnienia) do k.p.a. przewidywał, że do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym. Zatem przepisy te co do zasady znajdują zastosowanie również do spraw, w których postępowanie

zostało wszczęte po wejściu w życie regulacji przepisów działu IV A k.p.a. Skoro więc postępowanie administracyjne w sprawie niniejszej zostało wszczęte w listopadzie 2020 r., a więc po wejściu w życie nowelizacji k.p.a., to nowe przepisy znajdą zastosowanie w sprawie. Zaskarżona decyzja została wydana przez organ w dniu 9 czerwca 2022 r., a zatem już po upływie 5-letniego okresu przedawnienia. W ujęciu proceduralnym upływ okresu wskazanego w art. 189g § 1 k.p.a. powinien spowodować umorzenie postępowania administracyjnego podjętego w listopadzie 2020 r. Ponadto, powód argumentował, że w niniejszej sprawie zastosowanie mogły znaleźć w zakresie przedawnienia również przepisy Działu III Ordynacji podatkowej, bowiem są względniejsze dla strony, a zgodnie z jej art. 68 § 1 zobowiązanie podatkowe nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. W konsekwencji, jego zdaniem, przedawnienie ukarania w świetle Ordynacji podatkowej nastąpiło z dniem 31 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy podejmując uchwałę w niniejszej sprawie przede wszystkim rozważał zastosowanie zasady *lex retro non agit* do sposobu określenia terminu przedawnienia przewidzianego przepisami prawa administracyjnego w związku z tym, że przywoływany przepis wszedł w życie 31 marca 2020 r., a jego zastosowanie miałoby nastąpić od 14 marca 2020 r. Sąd Najwyższy wskazuje, że o ile niedziałanie prawa wstecz nakazuje, „by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych (...)” (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 sierpnia 1990 r., K 7/90), to reguła ta nie ma charakteru absolutnego i można od niej odstąpić, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna – np. zasada sprawiedliwości społecznej. W szczególności Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odejście od zasady niedziałania prawa wstecz wtedy, gdy nowa regulacja, mająca działać wstecz, jest korzystniejsza dla adresata (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1995 r., K 15/95; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1995 r., K 15/95; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., K 24/97).

Odstępstwo od zasady *lex retro non agit* jest dopuszczalne wówczas, gdy „jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Niemniej jednak zasada ta, mimo że nie została wprost wyrażona w tekście Konstytucji, należy do fundamentalnych elementów koncepcji państwa prawnego, przyjętej w art. 2 Konstytucji, która dopuszcza nie tylko odstępnie w szczególnych okolicznościach od nakazu wprowadzania zmian do systemu prawnego z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*, ale również odstępnie od nakazu ochrony praw nabytych. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w wyjątkowych okolicznościach dopuszczalne jest wprowadzenie odstępstw od zasady *lex retro non agit*, jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Dopuszczalność odstępstw od wymienionych zasad konstytucyjnych zależy od wagi wartości konstytucyjnych, które badana regulacja prawna ma chronić” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 lutego 2001 r., K 27/00).

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odejście od zasady niedziałania prawa wstecz, gdy nowa regulacja, mająca działać wstecz, w szczególności jest korzystniejsza dla adresata zgodnie z zasadą wyrażoną premią *lex mitior agit* (por. np. ww. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1995 r., na którą to powinność posługiwania się w prawie administracyjnym zwrócono także uwagę w orzecznictwie sądów administracyjnych; zob. motywy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2017 r., II GSK 143/16 i przywołany tam wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 maja 2008 r., II GSK 104/08). Ustawą względniejszą jest przy tym ustawa, która zastosowana w konkretnej sprawie przewiduje dla sprawcy najłagodniejsze konsekwencje. Pod uwagę należy brać nie tylko wysokość kary, ale również inne okoliczności wpływające na tę wysokość. Zatem, trzeba rozważyć jaką karę organ wymierzyłby lub nałożyłby za niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu na podstawie nowego prawa, jaką zaś na podstawie prawa poprzednio obowiązującego. Ocena względności ustawy powinna zostać dokonana nie tylko wszechstronnie (tj. uwzględniać wszystkie elementy struktury administracyjnej kary pieniężnej), ale przede wszystkim powinna być dokonana z uwzględnieniem okoliczności konkretnej

sprawy – tzw. ocena *in concreto* (zob. A. Cebera, J.G. Firlus [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. III, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2023 r, art. 189(c)).

Na gruncie ustawy zasadniczej rozważa się ten problem w związku z odpowiedzialnością ściśle karną. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 2004 r. dopóki przedawnienie nie nastąpi, z terminu przedawnienia nie wynikają dla sprawcy żadne prawa, w związku z czym ustawodawca ma prawo do ich wydłużania, czego nie należy interpretować jako ustawy surowszej działającej wstecz. Co więcej „zmiana okresu przedawnienia związanego z odpowiedzialnością karną łączona powinna być przede wszystkim z będącą elementem prawa karnego polityką karną, a nie z aksjologicznymi podstawami, których treść wynika z art. 42 ust. 1 Konstytucji” (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2004 r., SK 44/03,). Co więcej, z orzecznictwa Sądu Najwyższego można wyprowadzić wniosek, iż dopuściwszy się czynu zabronionego obywatel nie może oczekiwać korzyści wynikających z przedawnienia karalności. Odmienne rozumienie przedawnienia mogłoby bowiem prowadzić do naruszenia poczucia sprawiedliwości (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2024 r., II KK 168/22,). Zatem nawet na gruncie prawa karnego, na treść którego wpływają zasady gwarancyjne, istota i charakter prawny przedawnienia są ustalane w powiązaniu z innymi wartościami.

Sąd Najwyższy podziela stanowisko, że wykładnia językowa art. 15zzr ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020. poz. 568) prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było uregulowanie kwestii biegu terminu przedawnienia zarówno w odniesieniu do uchylonego już i wyraźnie wymienionego w treści przepisu stanu zagrożenia epidemicznego, jak i trwającego stanu epidemii. Skoro stan zagrożenia epidemicznego obowiązywał na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej od dnia 14 marca 2020 r., to należy przyjąć, że od tej daty z mocy prawa nastąpił skutek wynikający z tej normy prawnej. Przyjęcie wykładni ograniczającej moc obowiązującego przepisu art. 15zzr do okresu od jego wejścia w życie (31 marca

20202 r.), stanowiłoby zaprzeczenie racjonalności ustawodawcy (patrz: wyrok Naczelny Sąd Administracyjny z 21 marca 2024 r. II GSK 2040/21).

Podobnie w wyroku NSA z 24 lutego 2022 r. (I GSK 1288/21) przyjęto: „skoro norma zawarta w art. 15zzr ust. 1 ustawy zmieniającej z dnia 31 marca 2020 r. odsyła do „okresu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19” z tą okolicznością wiążąc skutek w postaci nierozpoczęcia biegu lub zawieszenia terminów przewidzianych przepisami praw administracyjnego, to przyjąć należy, że od dnia 14 marca 2020 r. z mocy prawa nastąpiło zawieszenie biegu tych terminów. Fakt wejścia w życie powyższej regulacji z dniem 31 marca 2020 r. oznacza, że od tego momentu na przyszłość możliwe jest powoływanie się na skutki prawne, które norma ta wiąże z wcześniejszym faktem „okresu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19”, a zwłaszcza brak podstaw do twierdzenia, że doszło do sytuacji działania prawa wstecz w sposób niezgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego. W polskim porządku prawnym obowiązuje norma dopuszczająca możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, Dz.U. 2019 poz. 1461). Retrospektywne wiązanie skutków prawnych z wcześniejszym faktem „okresu obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19” pozostaje w związku z potrzebą gwarancji prawa do sądu w sytuacji nadzwyczajnej i jako takie nie jest sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawnego”.

Za niezbędne w tym przypadku Sąd Najwyższy uznał odniesienie się do istoty sprawy, gdyż chodzi o nałożenie kary pieniężnej, a zatem mamy do czynienia z problematyką wchodzącą w zakres szeroko rozumianego prawa represyjnego. Jednocześnie w ślad za obowiązującym w postępowaniach odwoławczych od decyzji nakładających kary pieniężne wymogiem zapewnienia przedsiębiorcom odpowiedniego standardu ochrony, Sąd Najwyższy dopuszcza także wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów prawa regulacyjnego odnoszących się do samego obowiązku administracyjnego, który sankcjonowany jest karą pieniężną (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15; wyroki Sądu

Najwyższego: z 5 października 2022 r., I NSKP 2/22; z 1 grudnia 2022 r., I NSKP 20/21; z 13 sierpnia 2023 r., II NSKP 14/23).

W okolicznościach tej sprawy przedsiębiorca zobowiązany był do 31 marca 2017 r. uzyskać i przedstawić do umorzenia świadectwo efektywności energetycznej, względnie uiścić opłatę zastępczą w wysokości 13.004,07 zł. Obowiązek wynikający z ustawy nie został przez przedsiębiorcę wykonany za okres od 1 stycznia do 30 września 2016 r., zaś opłata zastępcza została wniesiona tylko częściowo, w związku z czym kara wymierzona przedsiębiorcy wyniosła 5.255,25 zł., co w stosunku do osiągniętego w 2021 r. przychodu w wysokości 489 290.000,00zł. nie jest kwotą wygórowaną oraz mieści się w dolnych granicach wymiaru kary, która może wynosić do 10% przychodu. Zatem w okolicznościach sprawy kwestią sporną nie jest słuszność nałożonej kary, lecz jedynie przedawnienie karalności.

Podkreślić trzeba, że kluczowe dla sprawy jest właśnie zaistnienie przedawnienia karalności lub brak takiego przedawnienia, bowiem ono skutkuje brakiem podstaw do umorzenia postępowania w kwestii wymierzenia kary administracyjnej. Zdaniem Sądu Najwyższego Prezes Urzędu Regulacji Energetyki słusznie przyjął, że zawieszenie biegu terminu przedawnienia należy liczyć od 14 marca 2020 r., tj. od dnia ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego. Inna interpretacja niweczyłaby skutki prawne regulacji przyjętej na potrzeby stanu zagrożenia epidemią, które w tym wypadku z natury rzeczy należy traktować tak samo jak stan epidemii.

Sąd Najwyższy chce podkreślić, że należyte wykonywanie przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na rynku regulowanym obowiązków wynikających z Prawa energetycznego, powinno być priorytetem nawet w sytuacjach kryzysowych takich jak stan epidemii czy stan zagrożenia epidemią, szczególnie w związku z istnieniem licznych osłon socjalnych, które państwo wówczas zapewniało. Zatem nie wolno wykorzystywać prawa w sytuacjach kryzysowych dla uniknięcia wykonywania obowiązków publicznych nałożonych przez Prawo energetyczne na przedsiębiorcę, działającego na wspomnianym rynku regulowanym. Nie wolno też usprawiedliwiać sytuacjami kryzysowymi niewykonania przez przedsiębiorcę tych obowiązków względem

państwa, bowiem takie zaniechanie sprzeciwia się interesowi publicznemu, tym bardziej, że przedsiębiorca już przed zaistnieniem sytuacji kryzysowej wiedział o obowiązku przedstawienia do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej, względnie uiszczenia opłaty zastępczej.

W przedmiotowej sprawie Sąd Apelacyjny winien mieć na uwadze wzgląd na skutki orzeczenia w kontekście zasady równości przedsiębiorców wobec prawa. Nie można stawiać w lepszej sytuacji tego przedsiębiorcy, który nie uiścił opłaty, do uiszczenia której był zobowiązany, wobec przedsiębiorcy, który podobny obowiązek wykonał. Sąd Najwyższy podejmując uchwałę i wskazując datę, od której należy liczyć zawieszenie biegu terminu przedawnienia w niniejszej sprawie, dodatkowo zauważa, że Sąd Apelacyjny powinien ocenić całokształt jej okoliczności, granice minimalnego standardu ochrony podlegające ocenie w kontekście nałożonej kary i dopełnienia obowiązku administracyjnego. Ocena ta determinowana jest nie tylko zasadami demokratycznego państwa prawnego, ale także zasadą sprawiedliwości społecznej.

Sąd Apelacyjny winien zatem ocenić nie tylko okoliczności, ale i skutki niedopełnienia obowiązku przez przedsiębiorcę oraz możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności. Niedopełnienie obowiązku może być następstwem okoliczności, za które przedsiębiorca nie ponosi odpowiedzialności, np. działanie siły wyższej, stan wyższej konieczności, czy działanie osób trzecich. Jednak w przedmiotowej sprawie powód nie kwestionuje faktu nałożenia kary pod względem jej słuszności ani też jej wysokości.

W ocenie Sądu Najwyższego argument przedawnienia, jako jedyna przesłanka skutkująca uwolnieniem się przez przedsiębiorcę od wykonania obowiązku, który winien być dopełniony zgodnie z przepisami Prawa energetycznego, w niniejszej sprawie nie jest wystarczającym argumentem na rzecz uwolnienia się od odpowiedzialności, bowiem narusza interes publiczny oraz pozostaje w sprzeczności z zasadami słuszności.

W konsekwencji Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że zastosowanie przedawnienia w niniejszej sprawie nie może być usprawiedliwione okolicznościami, a zastosowana kara jest zgodna z dyrektywami jej wymiaru, tj. adekwatnością, proporcjonalnością i słusznością. W konsekwencji, oceniając karę jako adekwatną

do stopnia naruszenia obowiązku wynikającego z Prawa energetycznego i proporcjonalną do dochodu przedsiębiorcy, należy uznać za słuszną z punktu widzenia interesu publicznego, co pozwala stwierdzić, że nie ma podstaw do zwolnienia przedsiębiorcy z obowiązku jej uiszczenia do budżetu państwa w związku z przedawnieniem.

Przyjęcie wykładni, która ogranicza wydłużenie okresu przedawnienia przewidzianego przepisami prawa administracyjnego o liczbę dni liczonych od dnia wejścia w życie omawianego przepisu, tj. od 20 marca 2020 r., a nie od dnia wprowadzenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego tj. 14 marca 2020 r., stanowiłaby zaprzeczenie racjonalności ustawodawcy, gdyż ten wyraźnie dążył do przedłużania terminów prawa administracyjnego, które upływały w czasie trwania epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego. Z tą interpretacją wiąże się nieodłącznie funkcja wprowadzonej regulacji, bowiem miał miejsce najpierw stan zagrożenia epidemią, a potem stan epidemii, które znacząco wpłynęły na sposób funkcjonowania administracji publicznej ograniczając możliwości jej sprawnego działania z przyczyn niezależnych od tych instytucji. Wobec nadzwyczajnych stanów zagrożenia epidemią i stanu epidemii, uznanie, że wydanie decyzji o wymierzeniu kary administracyjnej, której przyczyną było niewywiązanie się przez przedsiębiorcę z niekwestionowanego obowiązku uiszczenia opłaty zastępczej jeszcze przed stanem zagrożenia epidemią lub stanem epidemii, stałoby w sprzeczności z interesem publicznym.

Organ administracji publicznej (Prezes URE) działa w interesie publicznym i wykonuje obowiązki nałożone na niego mocą przepisów Prawa energetycznego także w okresie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, które to jednak stany powodują niezależne od niego ograniczenia w pracy urzędu. Zaistnienie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii nie może jednak doprowadzić do nieuzasadnionego uniknięcia uiszczenia kary administracyjnej przez przedsiębiorcę, działającego na rynku regulowanym, który w sposób sprzeczny z obowiązującym prawem nie spełnił obowiązku przedstawienia do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej, bowiem takie działanie sprzeciwia się zasadom słuszności.

Mając powyższe na uwadze, podjęto uchwałę jak na wstępie.

Elżbieta Karska Krzysztof Wiak Paweł Wojciechowski

JW.

[r.g.]