



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 grudnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Paweł Księżak (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa P. S.A. z siedzibą w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wymierzenie kary pieniężnej
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 19 grudnia 2023 r.,
po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego
w Warszawie z 21 września 2021 r., VII AGa 1048/20,

- 1. uchyla zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 września 2021 r., sygn. akt VII AGa 1048/20 – w całości, i oddala apelację pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 29 października 2020 r., sygn. akt XVII AmE .../19, oraz zasądza od pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz powoda P. S.A. z siedzibą w W. kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego wraz z odsetkami ustawowymi**

za opóźnienie za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia wyroku do dnia zapłaty;

- 2. zasądza od pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz powoda P. S.A. z siedzibą w W. kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia wyroku do dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 14 sierpnia 2018 r., znak: DEK. [...] (dalej: „Decyzja o ukaraniu”), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: „Prezes URE” lub „Pozwany”), działając w oparciu o przepisy art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 36 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (dalej: „ustawa o ef.energ.”), w związku z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (dalej: „nowa ustawa o ef.energ.”) oraz z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (dalej: „prawo energetyczne”), a także z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: „k.p.a.”), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy: P. S.A. w W. orzekł, że:

1. spółka P. S.A. w W. nie wywiązała się z określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o ef.energ., obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o ef.energ., w terminie określonym w art. 27 ust. 3 ustawy o ef.energ. lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 ustawy o ef.energ., obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 ustawy o ef.energ.,

2. za opisane wyżej działanie Prezes URE wymierzył spółce P. S.A. z siedzibą w W. karę pieniężną w wysokości 25 639,26 zł.

Odwołanie od powyższej Decyzji o ukaraniu złożyła P. S.A. w W. (dalej: „Powód” lub „Skarżący”), wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa URE

oraz zasądzenie od Prezesa URE na rzecz Powoda zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przypisanych. Powodowa spółka zarzuciła decyzji naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacji podatkowej (dalej: „ordynacja podatkowa”), przez niezastosowanie i wydanie Decyzji o ukaraniu po upływie terminu wskazanego w tym przepisie, co stanowi rażące naruszenie prawa;

2. art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o ef.energ. przez nałożenie na powoda kary pieniężnej, pomimo nieprowadzenia przez niego działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży energii elektrycznej do odbiorców końcowych.

Wyrokiem z 29 października 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną Decyzję o ukaraniu i orzekł o kosztach.

Sąd I-ej instancji ustalił, że decyzją z 17 grudnia 2009 r., znak [...], Prezes URE udzielił Powodowi koncesji na obrót energią elektryczną, na okres od 1 stycznia 2010 r. do 1 stycznia 2020 r., a decyzją Prezesa URE z 11 sierpnia 2017 r. znak: [...], koncesja na obrót energią elektryczną została Powodowi cofnięta.

W ramach prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie obrotu energią elektryczną Powód, dokonał w 2013 r. sprzedaży energii elektrycznej na rzecz odbiorców końcowych w ilości 4 081,137 MWh i osiągnął z tego tytułu przychód w wysokości 1 972 250,77 zł.

Powód do 31 marca 2014 r. nie przedstawił do umorzenia Prezesowi URE świadectw efektywności energetycznej oraz nie uiścił na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: „NFOSiGW”) opłaty zastępczej w wysokości wymaganej przepisami prawa, tj. opłaty zastępczej w wysokości 19 722,51 zł odpowiadającej energii pierwotnej w ilości 19,723 toe.

W dniu 28 lutego 2018 r. Prezes URE wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia Powodowi kary pieniężnej w związku z ujawnieniem możliwości nieprzestrzegania w 2013 r., określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o ef.energ., obowiązującej do 30 września 2016 r., obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o ef.energ. w terminie

określonym w art. 27 ust. 3 ustawy o ef.energ., lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 ustawy o ef.energ., obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 ustawy o ef.energ.

W roku 2017 Powód uzyskał przychód w wysokości 1 341 765 000 zł.

W dniu 27 marca 2018 r. Prezes URE zawiadomił Powoda o prawie do zapoznania się z całością zebranego w sprawie materiału dowodowego i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz złożenia ewentualnych dodatkowych uwag i wyjaśnień. Natomiast Decyzją o ukaraniu, Prezes URE wymierzył karę pieniężną w kwocie 25 639,26 zł za niewywiązanie się z obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej.

W ocenie Sądu Okręgowego zaskarżona Decyzja o ukaraniu w zakresie, w jakim stwierdzała naruszenie prawa przez powoda odpowiadała prawu, niemniej z uwagi na upływ terminu przedawnienia nie było podstaw do nałożenia na powoda administracyjnej kary pieniężnej.

Sąd Okręgowy wskazał, że podstawę prawną do nałożenia na Powoda przez Prezesa URE kary pieniężnej stanowił przepis art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o ef.energ., w myśl którego Prezes URE nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorcę końcowego oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o których mowa w art. 12 ust. 2, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli podmiot ten nie dopełnia obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej lub nie uiszcza opłaty zastępczej, o których mowa w art. 12 ust. 1.

Zdaniem Sądu Okręgowego nie ulegało wątpliwości, że powodowa spółka prowadziła działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną w 2013 r. Wbrew podnoszonym twierdzeniom, Powód dokonywała w 2013 r. sprzedaży energii elektrycznej na rzecz odbiorców końcowych. Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności z kopii umów zawartych pomiędzy powodem, a odbiorcami energii elektrycznej, kopii faktur VAT wystawionych odbiorcom przez Powoda oraz faktur otrzymanych od X. S.A., wynikało, że Powód działał w zakresie obrotu energią elektryczną w sposób

powtarzalny. Ponadto Sąd Okręgowy zwrócił uwagę na ilość podmiotów, którym Powód sprzedawał energię. W 2013 r. Powód sprzedawał energię elektryczną dla ponad 100 odbiorców końcowych. Twierdzenia Powoda, iż dokonywał on jedynie refakturowania, Sąd I-ej instancji ocenił jako nieprawdziwe. Przyjęcie wersji Powoda wymagało, aby działania powodowej spółki wynikały wprost z umowy zawartej pomiędzy nią, a odbiorcami końcowymi, a cena energii elektrycznej odpowiadała cenie wynikającej z faktury wystawionej Powodowi przez X. S.A. Jednakże z porównania faktur wystawionych przez powodową spółkę odbiorcom końcowym oraz faktur wystawianych spółce P. S.A. przez X. S.A., jasno wynikało, iż Powód nie sprzedawał energii elektrycznej po cenie zakupu. Sąd Okręgowy wskazał, że zasadny jest wyrażony w orzecznictwie pogląd, że przeniesienie ciężaru kosztów na inną osobę nie może być w żaden inny sposób potraktowane niż jako świadczenie usługi w tym samym zakresie. Czynność refakturowania, której zasadniczym celem jest przeniesienie przez refakturującego kosztów danej usługi na rzecz faktycznego jej beneficjenta, polega na wystawieniu przez podatnika na rzecz tego beneficjenta jedynie refaktury dokumentującej wyświadczenie przez podatnika tej samej usługi, którą otrzymał.

W ocenie Sądu Okręgowego pomimo istnienia formalnoprawnej podstawy do nałożenia na powoda administracyjnej kary pieniężnej, gdyż powód nie dopełnił obowiązku wynikającego z przepisów ustawy o efektywności energetycznej, nie jest możliwe nałożenie na powoda kary administracyjnej za nieprzestrzeganie regulacji prawnych z uwagi na tzw. dawność, inaczej przedawnienie.

W tym zakresie Sąd I-ej instancji wskazał, że aktualnie obowiązujące regulacje Kodeksu postępowania administracyjnego, które mogą być stosowane do wszelkich kar administracyjnych, w sytuacji gdy regulacje szczególne zawarte w innym akcie prawnym nie zawierają samodzielnych uregulowań tej kwestii, wskazują, że po upływie 5 lat następuje przedawnienie nałożenia kary administracyjnej (od 1 czerwca 2017 r. kwestia przedawnienia kar pieniężnych w prawie administracyjnym został uregulowana na poziomie ogólnym w art. 189g k.p.a.). Przed wskazaną nowelizacją brak było w k.p.a. regulacji dotyczącej kar pieniężnych, w tym także ich przedawnienia. Niektóre akty prawne, regulujące poszczególne obszary prawa administracyjnego, zawierały własne

uregulowania kwestii przedawnienia kar administracyjnych. Jednak w dacie powstania obowiązku powoda wynikającego z ustawy o efektywności energetycznej brak było w tej regulacji normy szczególnej, która odnosiłaby się do przedawnienia administracyjnych kar nakładanych w oparciu o przepisy tej ustawy.

Sąd Okręgowy podkreślił, że w braku wyraźnych regulacji prawnych dotyczących kwestii przedawnienia kar administracyjnych przyjmowane było w orzecznictwie oraz w doktrynie (aczkolwiek niejednolicie), że w demokratycznym państwie prawnym konieczne jest zrównoważenie ochrony interesu publicznego oraz ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki, która staje pod zarzutem, iż interes ten swoim zachowaniem naruszyła, dlatego luka ta była wypełniana poprzez stosowanie wprost lub w drodze analogii ordynacji podatkowej, jako że odnosi się ona także do innych należności budżetowych, a nie tylko do podatków, a ponadto istnieją istotne podobieństwa zobowiązań podatkowych, określonych w art. 21 ust. 1 pkt 2 ordynacji podatkowej oraz kar pieniężnych. Ordynacja podatkowa przewiduje w art. 68 przedawnienie prawa do ustalenia zobowiązania podatkowego oraz w art. 70 przedawnienie zobowiązania podatkowego.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy przyjął, iż przedawnienie prawa do ustalenia zobowiązania do zapłaty kary pieniężnej następować więc powinno w terminie przewidzianym dla przedawnienia prawa do ustalenia zobowiązania podatkowego, czyli w terminie 3 lat, licząc od końca roku, w którym nastąpiło zdarzenie aktywujące kompetencję organu (tu Prezesa URE) do nałożenia kary, czyli naruszenie prawa.

Sąd Okręgowy wskazał, że w demokratycznym państwie prawa, poza sytuacjami wyraźnie przewidzianymi przez ustawodawcę, wszelkie zobowiązania, czy to cywilno- czy publicznoprawne, ulegać powinny przedawnieniu. Konieczne to jest z uwagi na zasadę pewności prawa i stabilizację sytuacji prawnej jednostki, ale także przewidywalność działań organów państwa. Przyjęcie, że możliwość nałożenia kary pieniężnej nie jest ograniczona żadnym terminem, prowadziłoby – w ocenie Sądu I-ej instancji – w skrajnych sytuacjach, że kara administracyjna mogłaby być wymierzana po upływie 20 lub 50 lat, a nawet 100 lat, co oczywiście jest rozwiązaniem absurdalnym. Brak akceptacji dla takiego stanu

rzeczy potwierdzać ma fakt, że aktualnie ustawodawca w sposób wyraźny wyartykułował w k.p.a. zasadę przedawnienia prawa do ustalenia kary pieniężnej.

Uznanie, że możliwość nałożenia kary administracyjnej się nie przedawnia, Sąd I instancji uznał za niedopuszczalne nie tylko z racji zapewnienia stabilności i pewności przy prowadzeniu wszelkiej działalności gospodarczej, ale także z uwagi na obowiązki związane z przechowywaniem dokumentów przez ograniczony okres. Podjęcie, po upływie znacznego czasu od zdarzenia potencjalnie wywołującego możliwość nałożenia kary administracyjnej, skutecznej obrony przez podmiot, na który organ chciałby taką karę nałożyć, byłoby niemożliwe właśnie między innymi z powodu braku dowodów, co do których inne regulacje prawne nie wymagają przechowywania po określonym czasie.

Zdaniem Sądu Okręgowego powyższe wskazuje na brak logiki w koncepcji, że możliwość nałożenia kary pieniężnej, w braku szczególnej regulacji, nigdy się nie przedawni, ale też dowodzą, że brak przedawnienia stanowi naruszenie zasady pewności prawa, która powinna dawać jednostce swoistego rodzaju pewność jej położenia prawnego i stabilizację pozycji prawnej. Organy państwa, które zasadniczo powinny dążyć do zapewnienia stabilności funkcjonowania obrotu gospodarczego, powinny więc – zdaniem Sądu Okręgowego – mieć ograniczoną w czasie możliwość podejmowania działań wobec przedsiębiorców, szczególnie jeśli mają one charakter represyjny, co jest także konieczne do realizacji zasady zaufania jednostki do państwa.

Sąd Okręgowy, powołując się na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w wyroku o sygn. P 26/10 wskazał, pomimo że orzeczenie odnosiło się do regulacji podatkowych, że ma ono jednak uniwersalny charakter i przesądza, że także kary pieniężne, stanowiące inne należności budżetowe ulegać muszą przedawnieniu, w oparciu o stosowane odpowiednio przepisy ordynacji podatkowej.

Mając na uwadze powyższe Sąd I-ej instancji doszedł do przekonania, że możliwość nałożenia na powoda kary administracyjnej za zaniechanie, które miało miejsce w 2014 r. musi podlegać rygorom przedawnienia.

Sąd Okręgowy wskazał, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotny był przepis przejściowy zawarty w art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r., wprowadzający rzeczne regulacje dotyczące m.in. przedawnienia kar

pieniężnych do k.p.a., który przewiduje, że do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym. *A contrario* do postępowania, które zostały wszczęte po wejściu w życie znowelizowanego k.p.a., nowe przepisy k.p.a. zawsze znajdują zastosowanie.

Sąd Okręgowy wyjaśnił przy tym, że w sprawie niniejszej postępowanie zostało wszczęte 28 lutego 2018 r., a więc po wejściu w życie przepisów działu IV A k.p.a., dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych (tj. po 1 czerwca 2017 r.), zatem w sprawie mógł być wprost zastosowany przepis art. 189g k.p.a., w myśl którego administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa.

W dalszej kolejności Sąd Okręgowy wyjaśnił, że w przedmiotowej sprawie naruszenie prawa nastąpiło 31 marca 2014 r., w którym to dniu bezskutecznie upłynął termin do wykonania przez powoda obowiązku wynikającego z ustawy o efektywności energetycznej. Ten dzień jest więc dniem początkowym dla biegu 5-letniego terminu przedawnienia, co oznacza, że przedawnienie ukarania w świetle k.p.a. nastąpiłoby 31 marca 2019 r. Przyjęcie tego rozwiązania oznaczałoby, że organ miał prawo nałożyć na powoda karę pieniężną, gdyż w dacie wydania Decyzji o ukaraniu, tj. 14 sierpnia 2018 r. możliwość nałożenia kary nie była przedawniona. Niemniej jednak nowela k.p.a. dotycząca administracyjnych kar pieniężnych wprowadziła także zasadę stosowania przepisu względniejszego dla strony (art. 189c k.p.a.).

Zważywszy, że aktualnie termin przedawnienia wynosi 5 lat, ale w świetle powyższych rozważań o konieczności uwzględniania w demokratycznym państwie prawa przedawnienia w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych, Sąd Okręgowy przyjął, że termin przedawnienia przewidziany w ordynacji podatkowej, który byłby zastosowany w odniesieniu do powoda, gdyby nie nastąpiła zmiana regulacji, jest krótszy i wynosi 3 lata. Oznacza to – zdaniem Sądu Okręgowego – że należy w myśl zasady wynikającej z art. 189c k.p.a. zastosować ustawę poprzednią, która jest względniejsza dla powoda, bo przewiduje krótszy termin przedawnienia.

Do zaniechania powoda – w ocenie Sądu I-ej instancji – zastosowanie znaleźć powinien zatem przepis art. 68 § 1 ordynacji podatkowej, w myśl którego zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w art. 21 § 1 pkt 2, nie powstaje, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie została doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy. Natomiast według art. 21 § 1 ordynacji podatkowej, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem: 1) zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania; 2) doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

Oznacza to – w ocenie Sądu Okręgowego – w sprawie niniejszej, że przedawnienie upłynęło najpóźniej po okresie 3 lat od końca roku, w którym powstał obowiązek (czyli od 31 grudnia 2014 r.), a więc z końcem roku 2017. Przepisy ordynacji podatkowej, którą można zastosować odpowiednio są – zdaniem Sądu I-ej instancji – w zakresie przedawnienia karalności zdecydowanie względniejsze dla Powoda, niż wprowadzona w k.p.a. zasada, w myśl której kary administracyjne ulegają przedawnieniu z upływem 5 lat, a zatem w świetle powyższych rozważań nie było możliwe ukaranie powoda Decyzją o ukaraniu wydaną 14 sierpnia 2018 r., za niewypełnienie obowiązku, który powstał w marcu 2014 r., gdyż prawo do ukarania uległo przedawnieniu.

Zdaniem Sądu Okręgowego w dacie powstania po stronie Powoda obowiązku przedstawienia świadectwa efektywności, do przedawnienia kar administracyjnych należało stosować przepisy ordynacji podatkowej wprost, ewentualnie w drodze analogii. W myśl art. 2 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej przepisy tej ustawy stosuje się bowiem do niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe (niepodatkowe należności budżetu to, zgodnie z definicją legalną zawartą w tej ustawie, niebędące podatkami i opłatami należności stanowiących dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych – art. 3 pkt 8 ordynacji podatkowej), a ponadto w myśl art. 2 § 2 ordynacji podatkowej, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III ordynacji podatkowej stosuje się również

do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej organy (czyli inne niż podatkowe).

Skoro więc kary administracyjne nakładane przez Prezesa URE są niepodatkowymi należnościami Skarbu Państwa, ewentualnie są do nich bardzo zbliżone, to – w ocenie Sądu Okręgowego – należy do nich stosować przepisy działu III, a więc także przepisy o przedawnieniu, zawarte w tym dziale. Oznacza to, że przy odpowiednim zastosowaniu przepisu art. 68 ordynacji podatkowej, przedawnienie naruszenia prawa nastąpiło po upływie 3 lat.

Odnosząc się do zarzutu niezastosowania wprost art. 42 ust. 3 ustawy z 2016 r. o efektywności energetycznej, odsyłającego do przepisów ordynacji podatkowej i wskazanego tam 3-letniego terminu przedawnienia, Sąd Okręgowy uznał, iż był on niezasadny. Zgodnie bowiem z art. 53 ust. 1 ustawy z 2016 r. o efektywności energetycznej do wykonania i rozliczenia wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 i art. 23 ust. 3 ustawy uchylanej w art. 59 (tj. ustawy o ef. energ.), za okres przed dniem wejścia w życie ustawy oraz w zakresie kar pieniężnych za niedopełnienie tego obowiązku stosuje się przepisy dotychczasowe. W niniejszej sprawie przepisy ustawy z 2016 r. o efektywności energetycznej nie mają zatem zastosowania.

Wyjątkiem w tym zakresie jest przepis art. 54 ust. 2 ustawy z 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej który przewiduje, że kary pieniężne wymierzone na podstawie art. 35 ustawy uchylanej w art. 59 (a więc ustawy o ef. energ. z dnia 15 kwietnia 2011 r.) płatne po dniu wejścia w życie ustawy uiszczą się na rachunek bankowy właściwego urzędu skarbowego. Wpływy z tych kar stanowią dochód budżetu państwa.

Powyższa okoliczność wskazująca, że wpływy z kar uiszczanych na podstawie art. 35 ustawy o ef. energ. stanowią dochód budżetu państwa, co potwierdza – w ocenie Sądu Okręgowego – że mogą do nich wprost znaleźć zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej.

W tym stanie rzeczy Sąd Okręgowy uznał, że zaskarżona Decyzja o ukaraniu nie odpowiada przepisom prawa, co skutkowało jej uchyleniem na podstawie art. 479⁵³ § 2 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wniósł Pozwany, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj.:

1. art. 3 pkt 8 w zw. z art. art. 68 § 1 ordynacji podatkowej poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w drodze analogii, prowadzące do uznania, iż do niepodatkowych należności budżetowych należy zaliczyć administracyjne kary pieniężne, co w konsekwencji doprowadziło do błędnego wniosku, iż kara pieniężna wymierzona Decyzją o ukaraniu z dnia z 14 sierpnia 2018 r. stanowi niepodatkową należność budżetową, która przedawnia się z upływem 3 lat od dnia naruszenia prawa;

2. naruszenie art. 68 § 1 ordynacji podatkowej poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie prowadzące do stwierdzenia, że w niniejszej sprawie doszło do przedawnienia prawa do wydania decyzji administracyjnej, pomimo że w okresie popełnienia deliktu administracyjnego przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej nie zawierały żadnej regulacji dotyczącej instytucji przedawnienia kary pieniężnej, w tym też nie przewidywały stosowania przepisów ordynacji podatkowej.

Mając na względzie podniesione zarzuty wnosił o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania Powoda w całości oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego za obie instancje, według norm przepisanych.

Wyrokiem z 21 września 2021 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony wyrok w całości w ten sposób, że oddalił odwołanie i orzekł o kosztach postępowania.

Sąd Apelacyjny podzielił w pierwszej kolejności co do zasady ustalenia faktyczne poczynione przez Sąd I instancji i przyjął je za własne. Jednocześnie jako zasadne ocenił podniesione w apelacji pozwanego zarzuty naruszenia prawa materialnego, co skutkowało koniecznością zmiany zaskarżonego orzeczenia.

Sąd Apelacyjny podkreślił, że spór pomiędzy stronami koncentrował się na dwóch zasadniczych kwestiach, którymi były po pierwsze status Powoda jako sprzedawcy energii elektrycznej, a po drugie kwestia możliwości zastosowania

przepisów ordynacji podatkowej o przedawnieniu, prowadzących do niemożliwości ukarania powoda po upływie terminu w nich przewidzianego.

Odnosząc się do pierwszej ze wskazanych kwestii Sąd Apelacyjny wskazał, że została ona przesądzona w sposób niebudzący wątpliwości przez Sąd Okręgowy, jak i w równolegle toczącej się sprawie zakończonej wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie o sygn. akt VII AGa 794/20 – o wymierzenie kary za niewywiązanie się powoda w 2013 r. z określonego w art. 9a ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym do dnia 3 kwietnia 2015 r.) obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa pochodzenia z kogeneracji – zakończonej prawomocnie wyrokiem z 7 maja 2021 r., gdzie wskazano, że oczywiste jest prowadzenie przez Powoda w sposób ciągły i zorganizowany działalności na rynku energii elektrycznej. Sąd II-ej instancji podkreślił, że Powód stosował inne stawki niż sprzedający mu energię podmiot X. S.A. Ocena zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie pozostawia żadnych wątpliwości co do statusu Powoda jako sprzedawcy energii elektrycznej, a w konsekwencji co do zaistnienia związanych z tym obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o ef.energ., w terminie określonym w art. 27 ust. 3 ustawy o ef.energ. lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 ustawy o ef.energ., obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 ustawy o ef.energ. W powyższym zakresie Sąd Apelacyjny podzielił w całości stanowisko przyjęte przez Sąd I instancji.

Nie budziło też wątpliwości Sądu Apelacyjnego, że Powód nie wywiązał się z ciążących na nim obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o ef.energ., w terminie określonym w art. 27 ust. 3 ustawy o ef.energ. lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 ustawy o ef.energ., obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 ustawy o ef.energ., w konsekwencji czego zaistniała podstawa do nałożenia na Powoda administracyjnej kary pieniężnej.

Sąd Apelacyjny uznał natomiast za niezasadne stanowisko Sądu Okręgowego w kwestii przedawnienia roszczenia Pozwanego w niniejszej

sprawie, jak i co do istnienia swego rodzaju prawa do przedawnienia. Uzasadniając to stanowisko Sąd Apelacyjny podkreślił, że terminy przedawnienia ustala ustawodawca, mając na celu m.in. stabilizację stosunków prawnych. Wskazana instytucja ogranicza prawa wierzyciela przysługujące mu przeciwko dłużnikowi, powinna być zatem stosowana jedynie w tych wypadkach, o których jednoznacznie przesądza w ustawie. To bowiem od woli ustawodawcy zależy, czy uzna za zasadne wprowadzenie przedawnienia określonych czynów. Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Pozwanego, iż instytucja przedawnienia nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki, nie istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia, czy choćby ekspektatywa takiego prawa.

Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu wyrażonego w zaskarżonym orzeczeniu, że brak zastosowania analogii w spornej kwestii przedawnienia doprowadziłby do sytuacji, w której przedsiębiorcy byłiby karani po kilkudziesięciu latach, podkreślając przy tym, że taka sytuacja nie zachodzi w rozpatrywanej sprawie. Powód naruszył bowiem ciążące na nim obowiązki w 2014 r., natomiast kara została nałożona na niego w 2018 r. – nie sposób zatem przyjąć, że w rozpatrywanej sprawie doszło do ukarania przedsiębiorcy za odległe w czasie naruszenie.

Sąd Apelacyjny w całości podzielił stanowisko Pozwanego co do konieczności zastosowania 5-letniego terminu przedawnienia, wobec braku stosownego uregulowania nie ma bowiem podstaw do sięgania do analogii. Niniejsza sprawa dotyczy postępowania administracyjnego prowadzonego po 1 czerwca 2017 r., tj. po wejściu w życie przepisów działu IV A k.p.a., dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych, w konsekwencji w sprawie – w ocenie Sądu Apelacyjnego – winien być wprost zastosowany przepis art. 189g k.p.a., w myśl którego administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Jako że naruszenie prawa nastąpiło 31 marca 2014 r., w którym bezskutecznie upłynął termin do wykonania przez Powoda obowiązku wynikającego z ustawy o efektywności energetycznej, to przedawnienie ukarania w świetle k.p.a. nastąpiłoby 31 marca 2019 r. Wobec powyższego – w ocenie Sądu Apelacyjnego – w dacie wydania decyzji o ukaraniu, tj. 14 sierpnia 2018 r. możliwość nałożenia kary nie była przedawniona.

Nadto Sąd Apelacyjny wskazał również, że zgodnie z art. 12 ust. 6 ustawy o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 r. wpływy z opłaty zastępczej stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a kwotę opłaty zastępczej należy uiścić na rachunek bankowy tego funduszu do dnia 31 marca każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy. Wskazana ustawa nie odsyła do ordynacji podatkowej, a w rezultacie Sąd Odwoławczy podzielił stanowisko Pozwanego, że nie ma podstaw do stosowania ordynacji podatkowej w niniejszej sprawie.

Ponadto Sąd Apelacyjny uznał za zasadne stanowisko Pozwanego (wyrażonego także w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w sprawie o sygn. akt VII AGa 794/20), zgodnie z którym w sytuacji, w której nakładane kary stanowią wpływy Narodowego Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej nie ma podstaw do przyjęcia, iż chodzi o dochody państwa, w konsekwencji nie znajdzie zastosowania art. 68 o.p. Sąd Apelacyjny podzielił w całości stanowisko wyrażone w orzecnictwie (wyrok Sądu Najwyższego z 20 marca 2018 r., III SK 12/17), zgodnie z którym kwalifikacja w dacie wydania decyzji wpływów z kar pieniężnych nakładanych za naruszenie obowiązku z art. 9a ust. 8 prawa energetycznego jako przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wyłącza zastosowanie art. 68 ordynacji podatkowej.

Sąd Apelacyjny uznał także za zasadne stanowisko Pozwanego co do wymiaru kary. Wbrew twierdzeniom Powoda okoliczność, iż obecnie nie jest on sprzedawcą energii elektrycznej, nie wpływa na brak możliwości zaistnienia w rozpatrywanej sprawie wychowawczej funkcji kary. Mimo że faktycznie aktualnie powód nie sprzedaje energii elektrycznej i nie ma koncesji, Sąd Apelacyjny ocenił, że wskazana funkcja kary dalej jest istotna. Powodowa spółka może bowiem w przyszłości taką koncesję uzyskać i ponownie sprzedawać energię elektryczną. Po drugie należy wskazać, że kara ma oddziaływać nie tylko na postawę ukaranego, ale także na inne podmioty działające na rynku, co związane jest z zasadą prewencji generalnej.

Reasumując, Sąd Apelacyjny ocenił, że obliczona i szczegółowo uargumentowana przez Pozwanego kara nie jest nadmiernie uciążliwa dla Powoda, należy ją uznać za odpowiednią do charakteru popełnionego czynu oraz skutków

naruszenia obowiązujących norm. Kara ta nie wpłynie ponadto na pogorszenie kondycji finansowej powoda oraz jego płynności finansowej i pozostaje we właściwej proporcji do uzyskanego przez powoda w poprzednim roku podatkowym przychodu. Kara w tej wysokości z pewnością spełni swoje podstawowe cele w zakresie prewencji indywidualnej, jak i ogólnej, będąc na tyle dolegliwą, aby spełniła swoje funkcje – represyjną i zapobiegawczą sprawiając, że powód, jako podmiot ukarany będzie stosował się do obowiązujących go przepisów i ograniczeń, a także wychowawczą oddziałując zniechęcająco na innych przedsiębiorców do podejmowania działań niezgodnych z prawem.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Powód zarzucając:

1. naruszenie przepisów prawa procesowego, tj.:
 - a. art. 379 pkt 4 k.p.c. w zw. z art. 46 § 1 oraz 47b § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej także: „p.u.s.p.”) poprzez rozpoznanie sprawy przez skład sądu sprzeczny z przepisami prawa (art. 379 pkt 4 k.p.c.), tj. jednoosobowy skład sądu z udziałem sędziego delegowanego z sądu niższej instancji do sądu wyższej instancji, i w warunkach złamania zasady niezmienności składu orzekającego, co doprowadziło do nieważności postępowania, a to ze względu na to, że:
 - i. mimo pierwotnego wylosowania do rozpoznania sprawy składu trzyosobowego sądu, zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego został wydany przez sąd w składzie jednego sędziego (pierwotnie referenta sprawy), który był sędzią delegowanym do sądu wyższej instancji, a tym samym nie mógł przewodniczyć składowi sądu wyżej instancji ze względu na brzmienie art. 46 § 1 p.u.s.p.;
 - ii. doszło do złamania zasady niezmienności składu wyrażonej w art. 47b ust. 1 p.u.s.p., a naruszenie zasady niezmienności składu określonej w art. 47b § 1 i 2 p.u.s.p. prowadzi do orzekania w składzie sądu niezgodnym z przepisami prawa, a tym samym do nieważności postępowania, o której mowa w art. 379 pkt 4 k.p.c.;
 - b. art 198c. k.p.a. w zw. z art. 68 § 1 ordynacji podatkowej poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że przepis art. 68 § 1 ordynacji podatkowej jako względniejszy dla sprawcy deliktu administracyjnego nie ma zastosowania

w okolicznościach sprawy, w ramach której Prezes URE wydał Decyzję o ukaraniu z 14 sierpnia 2018 r.;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

a. art. 68 § 1 ordynacji podatkowej w zw. art. 189c k.p.a. poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że do kary nałożonej przez Pozwanego Decyzją o ukaraniu nie ma zastosowania 3-letni termin wskazany w art. 68 § ordynacji podatkowej jako względniejszy dla sprawy deliktu administracyjnego, ponieważ w sytuacji w której nakładane kary stanowią wpływy Narodowego Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej nie ma podstaw do przyjęcia, iż chodzi o dochody państwa, w konsekwencji nie znajdzie zastosowania art. 68 ordynacji podatkowej. Sąd Apelacyjny podziela bowiem w całości stanowisko wyrażone w orzecznictwie (wyrok Sądu Najwyższego z 20 marca 2018 r., III SK 12/17), zgodnie z którym kwalifikacja w dacie wydania decyzji wpływów z kar pieniężnych nakładanych za naruszenie obowiązku z art. 9a ust. 8 prawa energetycznego jako przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wyłącza zastosowanie art. 68 ordynacji podatkowej, podczas gdy:

i. w powołanym w uzasadnieniu wyroku odnoszącym się do innej ustawy, tj. ustawy Prawo energetyczne, Sąd Najwyższy przyjął, że gdy w dacie wydania decyzji kary pieniężne są płatne na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej („NFOŚiGW”) wyłącza [to] zastosowanie art. 68 ordynacji podatkowej, a tymczasem, w niniejszej sprawie w dacie wydania Decyzji o ukaraniu Powód miał uiścić kary pieniężne na rachunek bankowy właściwego urzędu skarbowego i stanowiły one dochód budżetu państwa (art. 54 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, na co wskazał sam Pozwany w pkt 6 Decyzji o ukaraniu;

ii. zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych orzekających w sprawach zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, kara pieniężna ma charakter należności publicznoprawnej, zaś jej wierzycielem jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, będący centralnym organem administracji rządowej, tym samym należy uznać przedmiotową karę pieniężną za niepodatkową należność budżetu Państwa, przy czym późniejsze

przeznaczenie (rozdysponowanie) pochodzących z niej środków nie ma znaczenia dla oceny jej charakteru;

b. art. 68 § 1 ordynacji podatkowej i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że w demokratycznym państwie instytucja przedawnienia nie jest konstytucyjnym prawem podmiotowym jednostki, nie istnieje konstytucyjne prawo do przedawnienia, czy choćby ekspektatywa takiego prawa, podczas gdy zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustanowienie przedawnienia wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w art. 2 Konstytucji RP, stanowiąc przejaw zasady bezpieczeństwa prawnego. (...) Z art. 2 Konstytucji RP wynika tym samym obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu – wraz z upływem czasu – stanu niepewności, a przedawnienie zobowiązań podatkowych, choć nie jest *expressis verbis* uregulowane w ustawie zasadniczej, znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych.

Na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 3) k.p.c., w przypadku uznania przez Sąd Najwyższy, że zaskarżony wyrok został wydany w warunkach nieważności postępowania, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 września 2021 r. w całości i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, oraz pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przed Sądem Najwyższym.

Na podstawie art. 398 § 1 pkt 3) k.p.c., na wypadek uznania, że w sprawie nie zachodzi nieważność postępowania, skarżący wniósł o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 września 2021 r. w całości poprzez:

a. oddalenie apelacji Pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie XVII Wydział Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 29 października 2020 r. w sprawie pod sygn. akt XVII AmE.../19 uchylającego Decyzję o ukaraniu w całości i zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda zwrotu

kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych;

b. zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda zwrotu kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym, w tym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Prezes URE w odpowiedzi z 8 lutego 2022 r. na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie w całości oraz o zasądzenie od Powoda na swoją rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Powoda okazała się zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługują na uwzględnienie.

1. W pierwszej kolejności należy odnieść się do najdalej idącego zarzutu, tj. zarzutu nieważności postępowania. Skarżący źródłem nieważności postępowania w niniejszej sprawie upatrywał w rozpoznaniu sprawy przez niewłaściwy skład sądu II-ej instancji (art. 379 pkt 4) k.p.c.). Naruszenie przepisów o składzie sądu odwoławczego miało przy tym polegać na rozpoznaniu apelacji jednoosobowo przez sędziego sądu okręgowego delegowanego do Sądu Apelacyjnego, mimo uprzedniego wyznaczenia w drodze losowania składu trzyosobowego.

2. Podstawę prawną dla rozpoznania apelacji przez sąd odwoławczy w składzie jednoosobowym stanowił przepis art. 15 zys¹ ust. 1 pkt 4) 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 (w brzmieniu sprzed 28 września 2023 r., dalej: „Ustawa COVID”), zgodnie z którym w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich, w sprawach rozpoznawanych według przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zwanej dalej: „Kodeksem postępowania cywilnego” w pierwszej i drugiej instancji sąd rozpoznaje sprawy w składzie jednego sędziego; prezes sądu może

zarządzić rozpoznanie sprawy w składzie trzech sędziów, jeżeli uzna to za wskazane ze względu na szczególną zawilżość lub precedensowy charakter sprawy.

3. Zagadnienie dopuszczalności rozpoznania apelacji w składzie jednoosobowym na podstawie powołanego powyżej przepisu było już przedmiotem rozpoznania przez Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu postanowienia z 29 kwietnia 2022 r., III CZP 77/22 wyjaśnił, że „...rozpatrywane odstępstwo od zasady kolegalności nie jest równoznaczne z naruszeniem (zwłaszcza oczywistym) art. 45 ust. 1 Konstytucji. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego nie kwestionowano wszak dopuszczalności wprowadzania wyjątków od tego modelu, lecz wskazywano, że powinno to następować w drodze jasnej regulacji prawnej, możliwej do zrekonstruowania bez konieczności prowadzenia daleko idących zabiegów interpretacyjnych w warunkach krzyżujących się racji celowościowych (por. uchwały Sądu Najwyższego z 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20 i z dnia 7 grudnia 2021 r., III CZP 87/20) (...). Z kolei w piśmiennictwie konstytucyjną gwarancję rozpatrzenia sprawy przez „właściwy” sąd rozumie się – w kontekście rodzaju składu orzekającego – jako zakaz ustalania rodzaju składu *ad hoc* i jako nakaz jego ustalania *ex ante*, w sposób abstrakcyjny dla spraw określonego rodzaju i poszczególnych instancji” (podobnie zob. też np. postanowienia Sądu Najwyższego z: 6 lipca 2022 r., II PSK 4/22; 15 września 2022 r., I CSK 3229/22; 15 listopada 2022 r., I CSK 3695/22). Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie pogląd ten w pełni podziela.

4. Podkreślenia wymaga w omawianym kontekście, że Ustawa COVID nie zawiera przepisów przejściowych, które ograniczałyby stosowanie jej przepisów tylko do spraw wszczętych po jej wejściu w życie. Zgodnie zaś z utrwaloną wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, nieuregulowanie przez prawodawcę kwestii przejściowych, pozwalających na stosowanie dotychczasowych przepisów do postępowań wszczętych przed dniem wejścia w życie zmian ustawowych, oznacza zastosowanie zasady działania nowego prawa wprost. Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 listopada 2006 r. w sprawie K 30/06,

OTK-A 2006, nr 10, poz. 149, Dz.U. 2006, nr 206, poz. 1522). Tym samym nie sposób zgodzić się z Powodem, w zakresie w jakim podnosił, że przepisy ww. Ustawy COVID nie powinny mieć zastosowania do spraw wszczętych przed jej wejściem w życie.

5. Zastosowanie przepisów Ustawy COVID także do spraw będących już w toku w chwili jej wejścia w życie potwierdza również treść uzasadnienia do projektu Ustawy COVID. W uzasadnieniu projektu wskazano, iż zasadę rozpoznawania spraw przez sąd w składzie jednego sędziego przyjęto ze względu na pogarszającą się w kraju i na świecie sytuację pandemiczną, grożącą paraliżem wymiaru sprawiedliwości i naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz zagrażającą bezpieczeństwu uczestników postępowania oraz pracowników wymiaru sprawiedliwości. Dostrzeżono bowiem, że trzy osoby zasiadające wspólnie w składzie sądu „stwarzają sobie nawzajem” zagrożenie epidemiologiczne. Z tych samych powodów przyjęto, że przepisy zmieniające skład z wieloosobowego na jednoosobowy powinny dotyczyć również postępowań w toku, z zastrzeżeniem, iż sprawa pozostanie w referacie sędziego referenta, który stanie się przewodniczącym. Podkreślono przy tym, że podjęcie ekstraordynaryjnych środków ma na celu nie tyle usprawnienie, co zagwarantowanie pracy sądów w ciężkim dla wszystkich okresie (por. uzasadnienie projektu Nowelizacji, Sejm IX kadencji, druk nr 899).

6. O nieważności postępowania – wbrew zarzutom Powoda – nie może świadczyć również naruszenie zasady niezmienności składu wyrażonej w art. 47b ustawy z Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej także: p.u.s.p.). Choć istotnie w orzecznictwie przyjęło się, że po wprowadzeniu do systemu prawnego normy art. 47a-47b p.u.s.p., rzeczywiście można mówić o zasadzie niezmienności składu kolegiального od chwili jego wyłonienia w drodze losowania, zgodnie z art. 47a p.u.s.p. (art. 47b p.u.s.p.; zob. uchwały Sądu Najwyższego z: 5 grudnia 2019 r., III UZP 10/19; 1 lipca 2021 r., III CZP 36/20), to jednak nie można tracić z pola widzenia, że zmiana składu orzekającego w realiach przedmiotowej sprawy miała bezpośrednie oparcie w obowiązujących przepisach Ustawy COVID.

7. Odmienne ocenę od powyżej przedstawionej wyraził wprawdzie Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22, której nadał moc zasady prawnej, stwierdzając że rozpoznanie sprawy cywilnej przez sąd drugiej instancji w składzie jednego sędziego ukształtowanym na podstawie art. 15z¹ ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczegółowych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2095 ze zm.) ogranicza prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), ponieważ nie jest konieczne dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i prowadzi do nieważności postępowania (art. 379 pkt 4 k.p.c.). Sąd Najwyższy nadając tejże uchwale moc zasady prawnej ustalił jednocześnie, że przyjęta w tej uchwale wykładnia prawa obowiązuje od dnia jej podjęcia. W uzasadnieniu tejże uchwały wyjaśniono zaś, że „...przyjęta (...) wykładnia wiąże co do oceny środków zaskarżenia wnoszonych od orzeczeń wydanych po podjęciu uchwały. Nie chodzi przy tym o orzeczenia wydane przez Sądy drugiej instancji po godzinie 13.00 dnia 26 kwietnia 2023 r., lecz orzeczenia wydawane od 27 kwietnia 2023 r., zgodnie z ogólną zasadą obliczania biegu terminów (art. 111 § 2 k.c.)”.

8. Mając na uwadze powyższe przyjąć należy, że w realiach niniejszej sprawy – jako sprawy, w której zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie został wydany przed 27 kwietnia 2023 r. – przyjęta w przywołanej uchwale wykładnia nie ma zastosowania (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 5 lipca 2023 r., II NSK 6/23).

9. O nieważności postępowania nie świadczy również fakt, że sędzią tworzącym jednoosobowy skład sądu rozpoznającego sprawę był sędzia Sądu Okręgowego delegowany do orzekania w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie. Na gruncie treści art. 46 § 1 p.u.s.p. w brzmieniu sprzed 10 sierpnia 2018 r. ukształtował się wprawdzie w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym sędzia sądu niższego nie może być przewodniczącym składu sądującego w sądzie wyższym, chyba że Minister Sprawiedliwości przyzna takiemu sędziemu prawo przewodniczenia w sprawach rozpoznawanych przez sąd okręgowy w pierwszej instancji, a naruszenie tej zasady ustrojowej powoduje nieważność postępowania cywilnego (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 14 kwietnia 2004 r.,

III SK 26/04; z 3 lutego 2005 r., WA 31/04; z 6 maja 2010 r., II PK 345/09; z 28 października 2011 r., SNO 41/11 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 14 lipca 2004 r., II UKN 366/00; postanowienie z 27 lutego 2008 r., III CZP 103/07).

Przywołany pogląd utracił jednak aktualność wobec nowelizacji przepisu art. 46 § 1 p.u.s.p., któremu na mocy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw nadano brzmienie: „w składzie sądu może brać udział tylko jeden sędzia innego sądu. Sędzia sądu niższego nie może być przewodniczącym składu sądu, z wyłączeniem spraw rozpoznawanych w składzie jednego sędziego i dwóch ławników albo w składzie jednego sędziego.”. Nowelizacja ta weszła w życie 10 sierpnia 2018 r. W świetle nowego brzmienia art. 46 § 1 p.u.s.p. nie ulega wątpliwości, że sędzia delegowany do orzekania w sądzie wyższego rzędu mógł, w dacie orzekania w sprawie objętej skargą kasacyjną (21 września 2021 r.), przewodniczyć jednoosobowemu składowi sądu odwoławczego.

10. Kolejnym zagadnieniem, wokół którego koncentrują się zarzuty skargi kasacyjnej, jest dopuszczalność odpowiedniego zastosowania przepisu art. 68 ordynacji podatkowej regulującego kwestię przedawnienia obowiązku podatkowego, do zdarzenia (bądź zaniechania) uzasadniającego nałożenie na podmiot administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1) ustawy o ef.energ.

11. Na wstępie rozważań w tym zakresie zauważyć należy, że pomiędzy zdarzeniem (zaniechaniem) uzasadniającym nałożenie na powoda kary pieniężnej (31 marca 2014 r.), a wszczęciem postępowania administracyjnego (28 lutego 2018 r.) i wydaniem decyzji (14 sierpnia 2018 r.) w tej sprawie, stan prawny ulegał zmianom, a orzecznictwo sądów nie było w omawianym zakresie jednolite.

12. W dacie niedopełnienia przez powoda obowiązku stanowiącego podstawę nałożenia kary pieniężnej, będącej przedmiotem niniejszego postępowania (tj. 31 marca 2014 r.), zagadnienie konsekwencji niewykonania obowiązku przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej regulowały przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, która w art. 35 ust. 1 pkt 1 przewidywała, że Prezes URE nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorcę końcowego oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o których mowa w art. 12 ust. 2, w drodze decyzji,

karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku podatkowym poprzedzającym rok nałożenia kar m.in. jeżeli podmiot ten nie dopełnia obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej lub nie uiszcza opłaty zastępczej, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ef.energ. Jednocześnie w systemie prawnym brak było wówczas przepisów wprost ograniczających w czasie możliwość zastosowania przez Prezesa URE ww. kary pieniężnej. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmowano jednak, że do kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE, które stanowią niepodatkowe należności budżetowe, zastosowanie znajdują, na podstawie art. 2 § 2 ordynacji podatkowej, przepisy działu III ordynacji podatkowej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 sierpnia 2015 r., II GSK 948/14 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2013 r., V SA/WA 1774/13).

13. Stan prawny w omawianym zakresie uległ zmianie wraz z wejściem w życie (1 października 2016 r.) ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, która to ustawa uchyliła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. Nowe przepisy również nałożyły na przedsiębiorstwo energetyczne obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej (art. 10 ust. 1 nowej ustawy o ef.energ.), a za niedopełnienia tego obowiązku przewidziano karę pieniężną nakładaną w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez Prezesa URE (art. 39 ust. 1 pkt 1) nowej ustawy o ef.energ.). W nowej ustawie o ef.energ. – w przeciwieństwie do poprzednio obowiązującej – przewidziano jednak wprost, że do kar pieniężnych stosuje się odpowiednio przepisy działu III ordynacji podatkowej. Jednocześnie zastrzeżono przy tym, że do wykonania i rozliczenia wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 i art. 23 ust. 3 ustawy uchylanej w art. 59 (tj. ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r.), za okres przed dniem wejścia w życie ustawy, oraz w zakresie kar pieniężnych za niedopełnienie tego obowiązku stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 53 ust. 1 nowej ustawy o ef.energ.). W konsekwencji z przepisów przejściowych zawartych w nowej ustawie o ef.energ. jednoznacznie wynika, że odesłanie do stosowania przepisów Działu III ordynacji podatkowej nie ma zastosowania w przypadku nakładania

kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązku, które miało miejsce jeszcze przed wejściem w życie przepisów nowej ustawy o efektywności energetycznej.

14. Do kolejnej istotnej z punktu widzenia niniejszej sprawy zmiany stanu prawnego doszło z dniem 1 czerwca 2017 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, mocą której do Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzono m.in. dział IVA zatytułowany „Administracyjne kary pieniężne”. W dziale tym zawarto m.in. art. 189g k.p.a. regulujący kwestię przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych na poziomie ogólnym. Stosownie do powołanego przepisu administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa (§ 1). Jednocześnie jednak ustawodawca wprowadził normę, zgodnie z którą jeżeli w czasie wydawania decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony (art. 189c k.p.c.).

Włączenie do systemu przepisu o przedawnieniu administracyjnej kary pieniężnej stanowiło odpowiedź na formułowane od lat postulaty doktryny akcentującej potrzebę ograniczenia w czasie wydania decyzji nakładającej sankcję. W literaturze podkreślano, że istnienie nielimitowanego przez upływ czasu obowiązku nie sprzyja pewności obrotu, komplikuje relacje pomiędzy jednostką a administracją, nadwyrężając często zaufanie do władzy publicznej (zob. J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 189g). Brak takiej regulacji w stanie prawnym obowiązującym przed 1 czerwca 2017 r. prowadził do konieczności wypełniania istniejącej wówczas luki poprzez stosowanie wprost lub w drodze analogii przepisów ordynacji podatkowej.

Naczelny Sąd Administracyjny uzasadniając wyrok z 18 sierpnia 2015 r. przyjął, że „do kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE, które stanowią niepodatkowe należności budżetowe, zastosowanie znajdują, na podstawie art. 2 § 2 ordynacji podatkowej, przepisy działu III tej ustawy (...) (zob. wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z 18 sierpnia 2015 r., II GSK 948/14). Podobne stanowisko wyrażane było również wielokrotnie w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (zob. np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 12 kwietnia 2016 r., V SA/Wa 2436/15; 27 listopada 2013 r., V SA/Wa 1774/13; 24 października 2018 r., III SA/Wa 664/18).

15. Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy należy w pierwszej kolejności zauważyć, że naruszenie obowiązku, w następstwie którego została na Powoda nałożona kara pieniężna będąca przedmiotem postępowania w sprawie, nastąpiło pod rządami ustawy o efektywności energetycznej z dnia 15 kwietnia 2011 r., natomiast postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia tej kary było wszczęte i prowadzone już po wejściu w życie przepisów Działu Iva k.p.a., w tym w szczególności art. 189g k.p.a. i 189c k.p.a.

Stosownie zaś do art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego wprowadzającej Działu IVa k.p.a., do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 (tj. k.p.a.), w brzmieniu dotychczasowym. *A contrario* przyjąć należy, że do postępowań wszczętych już po wejściu w życie ww. ustawy nowelizującej Kodeks postępowania administracyjnego zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. w nowym brzmieniu.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że przedawnienie, o którym mowa w art. 189g § 1 k.p.a. ma charakter materialnoprawny, podobnie jak instytucja dawności *in genere* (zob. A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023, art. 189(g)). W literaturze przedmiotu podniesiono natomiast, że hipotezę wywodzonej z art. 16 ww. ustawy normy międzyczasowej trudno odnosić do przepisów prawa materialnego, gdyż obejmuje ona „postępowania administracyjne wszczęte i niezakończone”, nie zaś sprawy załatwiane w tym postępowaniu (zob. J. Wegner [w:] Z. Kmiecik, M. Wojtuń, J. Wegner, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 189(c)).

W rezultacie z zakresu zastosowania dyspozycji normy art. 16 ustawy zmieniającej należy wyłączyć przepisy prawa materialnego, w tym w szczególności

zawarte w dziale IVa k.p.a., a w konsekwencji dla ustalenia właściwych norm materialnoprawnych dotyczących ustalenia okresu przedawnienia karalności koniecznym staje się odwołanie do respektowanych w państwach demokratycznych w odniesieniu do przepisów o charakterze penalnym ogólnych zasad prawa międzyczasowego.

17. Na temat zasad prawa międzyczasowego wielokrotnie wypowiadał się Trybunał Konstytucyjny, który wyjaśnił, że zakres obowiązywania przepisu należy analizować funkcjonalnie, tj. w ścisłym związku z jego stosowaniem w czasie. Ujęcie to ma szczególne znaczenie wówczas, gdy brak jest przepisów intertemporalnych. Wówczas nie zachodzi brak regulacji kwestii intertemporalnej (luka co do przepisów intertemporalnych). Sytuacja taka przesądza o bezpośrednim skutku ustawy nowej. Tak więc i wobec braku regulacji intertemporalnej kwestia międzyczasowa jest rozstrzygnięta, tyle że na korzyść zasady bezpośredniego stosowania ustawy zmieniającej (zob. orzeczenie z 1 lipca 2003 r., P 31/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 58). Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne” (zob. orzeczenie z 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149). Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy stwierdzając, że wobec braku regulacji intertemporalnych w ustawie nowelizującej należy stosować ogólne reguły kolizyjne – „w myśl reguł *lex posterior derogat legi priori* oraz *lex specialis derogat legi generali*, pierwszeństwo zyskiwać mogą przepisy retroaktywne” (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 8 lipca 2008 r., I UZP 4/08).

18. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że o ile zasada niedziałania 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 września 1990 r., K 7/90, OTK 1990, nr 1, poz. 5, s. 51), to zasada ta nie ma charakteru absolutnego i można od niej odstąpić, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna –

np. zasada sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny dopuszcza odejście od zasady niedziałania prawa wstecz wtedy, gdy nowa regulacja, mająca działać wstecz, jest korzystniejsza dla adresata zgodnie z zasadą wyrażoną paremią *lex mitior agit* (zob. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1995 r., K 15/95, OTK 1996, nr 3, poz. 22; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 marca 1998 r., K 24/97, OTK 1998, nr 2, poz. 13). Na powinność posługiwania się tą zasadą 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).

19. 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 jej wysokość. Mówiąc inaczej, należy 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, art. 189(c).

20. Należy zwrócić uwagę, że przed wejściem w życie nowej ustawy o efektywność energetycznej z 20 maja 2016 r., w polskim systemie prawnym brak było norm, które przewidywałyby wprost ograniczenie w czasie możliwość nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorstwo energetyczne za niewywiązanie się z obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej. Nowa ustawa o efektywność energetycznej z 20 maja 2016 r. wprowadziła jednoznaczne odesłanie do Działu III ordynacji podatkowej w zakresie kar pieniężnych (art. 42 ust. 3). Jednocześnie jednak w przepisach przejściowych wprost wskazano, iż do kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązku przedstawienia

do umorzenia Prezesowi URE świadectw efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ef.energ, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 53 ust. 1 nowej ustawy o ef.energ.). Natomiast stosownie do art. 54 ust. 2 nowej ustawy o ef.energ. kary pieniężne wymierzane na podstawie art. 35 ustawy o ef.energ. płatne po dniu wejścia w życie nowej ustawy o ef.energ. uiszczą się na rachunek bankowy właściwego urzędu skarbowego. Wpływy z tych kar stanowią dochód budżetu państwa.

Zważywszy na to, iż w ustawie o efektywności energetycznej z 2011 r. nie było przepisu odsyłającego do ordynacji podatkowej, natomiast w nowej ustawie o efektywności energetycznej z 2016 r. taki przepis został zawarty, a jednocześnie w przepisie przejściowym wprost wskazano, iż do kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ef.energ stosuje się przepisy dotychczasowe, uzasadniony może wydawać się wniosek, iż intencją ustawodawcy było wyłączenie możliwości stosowania do tych spraw przepisów ordynacji podatkowej dotyczących przedawnienia tak obowiązku podatkowego, jak i zobowiązania podatkowego. Wniosek taki jest jednak zbyt daleko idący, bowiem prowadziłby do niemożliwej do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawnym konkluzji, iż kary pieniężne za niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ef.energ., mogły być nakładane bez ograniczeń czasowych.

21. Mając na uwadze powyższe rozpoznanie skargi kasacyjnej wniesionej w niniejszej sprawie wymagało rozstrzygnięcia, czy i ewentualnie w jakim terminie, ulega przedawnieniu możliwość nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przez Prezesa URE wobec podmiotu, który nie dopełnił obowiązku przedłożenia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej, jeśli zaniechanie to miało miejsce w dniu 31 marca 2014 r.

22. Nie ulega wątpliwości, że w powołanej dacie, w której doszło do naruszenia, nie obowiązywał żaden przepis literalnie przewidujący możliwość przedawnienia karalności, a orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych nie było w tym zakresie jednolite.

Należy zauważyć, że w realiach niniejszej sprawy postępowanie zostało wszczęte 28 lutego 2018 r., a Decyzja o ukaraniu wydana została 14 sierpnia 2018 r.,

co miało miejsce już po wejściu w życie art. 189g k.p.a., który w świetle wyżej przywołanego orzecznictwa dotyczącego zasady *lex mitior agit* mógł mieć zastosowanie, a zatem w niniejszej sprawie bez znaczenia pozostają zarzuty naruszenia art. 68 ordynacji podatkowej oraz art. 2 Konstytucji RP odwołujące się do niedopuszczalności sytuacji, gdy możliwość nałożenia kary pieniężnej nie jest ograniczona żadnym terminem. Kluczowa jest natomiast ocena, czy na dzień dopuszczenia się naruszenia, tj. 31 marca 2014 r. obowiązywał przepis względniejszy dla naruszydciela niż norma wynikająca z art. 189g k.p.a, co na podstawie art. 189c k.p.c., obowiązującego w dniu wydania Decyzji o ukaraniu, przesądzałoby o konieczności jego zastosowania.

23. Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie zgadza się z poglądem wyrażonym w orzecznictwie sądów administracyjnych, że do kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE, które stanowią niepodatkowe należności budżetowe, zastosowanie znajdują, na podstawie art. 2 § 2 ordynacji podatkowej, przepisy działu III ordynacji podatkowej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 sierpnia 2015 r., II GSK 948/14 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2013 r., V SA/WA 1774/13). Biorąc pod uwagę, że w momencie wydawania Decyzji o ukaraniu wpływy z kary pieniężnej wymierzane na podstawie art. 35 ustawy o ef.energ., na mocy art. 54 nowej ustawy o ef.energ. stanowiły dochód budżetu państwa, w pełni uzasadnione było zastosowanie art. 68 ordynacji podatkowej.

Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika natomiast, że Sąd Apelacyjny uznał wbrew brzmieniu ww. przepisu (tj. art. 54 nowej ustawy o ef.energ.), iż wpływy z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 35 ustawy o ef.energ., stanowią przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, co doprowadziło Sąd Apelacyjny do błędnego wniosku, iż art. 68 ordynacji podatkowej nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

Ma rację w tym zakresie Powód wskazując w skardze kasacyjnej, iż Sąd Apelacyjny w oderwaniu od stanu faktycznego sprawy i przepisów obowiązujących w dacie wydawania Decyzji o ukaraniu powołał się i w pełni podzielił stanowisko wyrażone w wyroku Sądu Najwyższego z 20 marca 2018 r., III SK 12/17, zgodnie z którym kwalifikacja w dacie wydania decyzji wpływów z kar pieniężnych

nakładanych za naruszenie obowiązku z art. 9a ust. 8 prawa energetycznego jako przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wyłącza zastosowanie art. 68 ordynacji podatkowej. Jak słusznie wskazał Powód, wnioskując *a contrario*, Sąd Najwyższy w przywołanym orzeczeniu nie wykluczył stosowania tych przepisów w sytuacji, w której decyzja o wymierzeniu kary została wydana w stanie, w którym przepisy przewidują jako beneficjenta kar budżet państwa, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie.

24. W stanie faktycznym niniejszej sprawy zastosowanie art. 68 § 1 ordynacji podatkowej prowadzi do wniosku, że termin, w którym organ mógł nałożyć na powoda karę pieniężną, upłynął z końcem 31 grudnia 2017 r. (tj. po upływie 3 lat licząc od końca 2014 r.). Wszczynając postępowanie w lutym 2018 r. Prezes URE nie był zatem uprawniony do nałożenia kary z uwagi na upływ terminu przedawnienia.

25. Mając na uwadze całokształt przedstawionych powyżej okoliczności, uznając, że zarzucane naruszenia prawa materialnego są oczywiście uzasadnione, Sąd Najwyższy, działając na podstawie art. 398¹⁶ k.p.c., uwzględnił wniosek Powoda i uchylił w całości zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 września 2021 r., sygn. akt VII AGa 1048/20, oraz orzekł co do istoty sprawy – oddalając apelację Pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 29 października 2020 r., sygn. akt XVII AmE .../19, oraz zasądząc od Pozwanego – Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz Powoda P. S.A. w W. kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego. O kosztach postępowania apelacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1-1¹ k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Zasądzona kwota (540 zł) stanowi wynagrodzenie pełnomocnika powoda będącego adwokatem ustalone na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1964).

O kosztach postępowania kasacyjnego, na które złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika pozwanego będącego adwokatem, ustalone zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie

(tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1964) na kwotę 360 zł, Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1-1¹ k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. w zw. art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.

[JW]

[ał]