



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 kwietnia 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Elżbieta Karska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Paweł Czubik

SSN Janusz Niczyporuk

w sprawie z powództwa P. spółki akcyjnej z siedzibą w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o wymierzenie kary pieniężnej

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

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2023 r., sygn. VII AGa 101/23

- I. oddala skargę kasacyjną;**
- II. zasądza od P. spółki akcyjnej z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie za czas po upływie tygodnia od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z 31 grudnia 2019 r. znak: [...], na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 36 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. 2015, poz. 2167, ze zm., dalej: „ustawa o efektywności” lub „Ustawa z 2011 r.”) w zw. z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz.U. 2019, poz. 545, ze zm., dalej: „Ustawa z 2016 r.” bądź „nowa ustawa o efektywności”) oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2019, poz. 755 ze zm., dalej: „p.e.”), a także art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm., dalej: „k.p.a.”) orzekł, że Przedsiębiorca P S.A. z siedzibą w W. (powód, Przedsiębiorca, skarżący) nie wywiązał się w 2014 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 ustawy o efektywności w terminie określonym w art. 27 ust. 3 ustawy o efektywności lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 tej ustawy, obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 ustawy o efektywności.

Za zachowanie opisane w punkcie pierwszym decyzji Prezes URE wymierzył Przedsiębiorcy P. S.A. z siedzibą w W. karę pieniężną w kwocie 31 551,56 zł.

P. S.A. z siedzibą w W. w złożonym odwołaniu zaskarżył powyższą decyzję Prezesa URE w całości. Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 25 listopada 2022 r. oddalił odwołanie oraz zasądził od P. S.A. z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny w sprawie: pismem z dnia 12 listopada 2015 r. Prezes URE zwrócił się do Przedsiębiorcy o udzielenie informacji dotyczącej dokonanej w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. sprzedaży energii elektrycznej ciepła i gazu ziemnego, w związku z koniecznością zbadania realizacji za rok 2014 obowiązku określonego w art. 12 ust. 1 ustawy o efektywności. W pismach z 4 grudnia 2015 r. i 4 stycznia 2016 r. Przedsiębiorca oświadczył, że mimo posiadanej koncesji na obrót energią elektryczną w 2014 r. nie prowadził działalności koncesjonowanej. Wskazał, że jedynie refakturował koszty

energii elektrycznej na kontrahentów bez doliczania marży oraz, że w 2014 r. nie dokonywał sprzedaży ciepła ani gazu ziemnego. Przy piśmie z 9 listopada 2016 r. Przedsiębiorca złożył uchwałę zarządu, na mocy której wszystkie umowy najmu zawierane przez Spółkę przewidywać miały rozliczenia oparte na refakturze prostej. Oświadczył, że nie ma przeszkód do cofnięcia udzielonej mu koncesji zgodnie z wnioskiem.

Decyzją z 11 sierpnia 2017 r. Prezes URE cofnął Przedsiębiorcy koncesję na obrót energią elektryczną. Pismem z 8 marca 2019 r. Przedsiębiorca przedstawił informację o dokonanej sprzedaży energii elektrycznej w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. Wyjaśnił, że mimo posiadanej koncesji na obrót energią elektryczną Spółka w 2014 r. nie prowadziła działalności koncesjonowanej i nie doliczała marży do cen dostawców energii elektrycznej. Prezes URE pismem z 29 kwietnia 2019 r. zwrócił się do Przedsiębiorcy z prośbą o przesłanie dodatkowych wyjaśnień i dokumentów związanych ze sprzedażą energii elektrycznej w roku 2014. Pismem z 31 maja 2019 r. Przedsiębiorca odpowiedział na powyższe wezwanie udzielając wyjaśnień oraz przekazując wymagane dokumenty w tym umowy, faktury i aneksy do zawartych umów.

Pismem z 16 października 2019 r. Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej w związku z powzięciem informacji, że Przedsiębiorca w 2014 r. dokonał sprzedaży 3 551,133 MWh energii elektrycznej do odbiorców końcowych, a nie refaktury kosztów jej zakupu i osiągnął z tej sprzedaży przychód w kwocie 1 513 785,24 zł. Pismem z dnia 4 listopada 2019 r. Przedsiębiorca odpowiedział na powyższe zawiadomienie. Skorygował w nim ilość dostarczonej do kontrahentów energii elektrycznej w 2014 r. Ponadto, przedstawił swoje stanowisko i zaznaczył, że nie powinien być traktowany jak przedsiębiorstwo energetyczne. Przedsiębiorca złożył również sprawozdanie finansowe za rok 2018. Pismem z 2 grudnia 2019 r. Prezes URE zawiadomił Przedsiębiorcę o zgromadzeniu materiału dowodowego pozwalającego na wydanie decyzji i przysługującym stronie prawie do zapoznania się z całością zebranego materiału, wypowiedzenia się co do zebranych materiałów i dowodów oraz złożenia dodatkowych uwag i wyjaśnień.

Pismem z dnia 12 grudnia 2019 r. Przedsiębiorca ponownie skorygował wolumen energii elektrycznej dostarczony do kontrahentów. Podał, że w 2014 r. przekazał kontrahentom 3 459 868.09 kWh energii elektrycznej, z czego uzyskał wartość sprzedaży na kwotę 1 502 455,13 zł. Podkreślił, że w 2014 r. nie prowadził działalności polegającej na obrocie energią elektryczną i nie powinien być traktowany jako przedsiębiorstwo energetyczne. Sąd I instancji wskazał, że powyższy stan faktyczny ustalił na podstawie dowodów zebranych w postępowaniu administracyjnym, twierdzeń stron przedstawionych w pismach procesowych oraz faktów powszechnie znanych. Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zebrany w sprawie dokumentom, które nie były przez strony kwestionowane i nie budziły wątpliwości.

Jednocześnie Sąd I instancji stwierdził, że odwołanie nie jest zasadne. Zdaniem Sądu Okręgowego z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że w roku 2014 Przedsiębiorca sprzedawał energię elektryczną ponad 60 odbiorcom. W związku z tym powód wystawiał im faktury, w których kwota należności za dostarczoną energię elektryczną nie była zgodna z ceną wynikającą z faktury wystawionej powodowi przez usługodawcę, lecz powiększona o opłatę dodatkową. Należy podkreślić, że zgodnie z postanowieniami § 3 umowy wynajmu z dnia 12 grudnia 2012 r. zawartej z Y. sp. z o.o. oraz z § 6 ust. 3 umowy dzierżawy z dnia 1 sierpnia 2004 r. zawartej z R., Przedsiębiorca uprawniony był do powiększenia o 5% należności za zużytą energię elektryczną wg odczytu liczników (Y.) lub 15% (R.) z tytułu opłaty za utrzymanie, konserwację i remonty bieżące sieci. Zapisy świadczące o stosowaniu doliczania dodatkowej opłaty w wysokości od 3% do 15% wartości zakupionej energii elektrycznej znajdowały się również w umowach zawartych z Przedsiębiorstwem O. sp. z o.o., Zakładem Handlowo Usługowym J. oraz w innych umowach złożonych przez powoda w toku postępowania administracyjnego wymienionych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Z przesłanych przez powoda umów zawartych z odbiorcami energii elektrycznej i wystawianych faktur wynika, że działania powoda związane ze sprzedażą energii elektrycznej znajdowały oparcie w postanowieniach tych umów, nie miały jednorazowego charakteru i były prowadzone w sposób zorganizowany, powtarzalny i ciągły. Dotyczyły ponad 60 podmiotów, a wolumen dostarczonej w

2014 r. przez powoda do kontrahentów energii elektrycznej obejmował ponad 3 400 MWh. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w doktrynie i orzecznictwie działalność gospodarcza powinna być odpłatna i przynosić przedsiębiorcy określone dochody. Jednak dla zarobkowego charakteru takiej działalności znaczenie ma cel, a nie rzeczywiście osiągnięty rezultat ekonomiczny. Sąd I instancji powołał się przy tym na orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który wskazał, że prowadzenie działalności gospodarczej jest kategorią obiektywną niezależnie od tego, jak swoją działalność ocenia i nazywa sam prowadzący oraz czy dopełnia obowiązków prawnych związanych z tą działalnością (wyrok z 14 czerwca 2016 r., VI ACa 734/15).

Mając powyższe na uwadze Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał, że działania powoda spełniały przesłanki działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży energii elektrycznej. W tym stanie podniesione w odwołaniu zarzuty dotyczące błędnego uznania, że powód w 2014 r. dokonał sprzedaży energii elektrycznej na rzecz odbiorców końcowych nie zasługiwały na uwzględnienie. Mając na uwadze, że informacje dotyczące ilości sprzedanej przez powoda odbiorcom w 2014 r. energii elektrycznej wynikały z przedstawionych w toku postępowania administracyjnego dokumentów i oświadczeń, również zarzut błędnych ustaleń dotyczących ilości sprzedanej przez powoda w 2014 r. na rzecz odbiorców końcowych energii elektrycznej, Sąd Okręgowy uznał za bezzasadny.

Wobec ustalenia, że we wskazanym w zaskarżonej decyzji okresie, którego dotyczył wynikający z art. 12 ustawy z 2011 r. obowiązek, powód wykonywał w sposób ciągły i zorganizowany zarobkową działalność gospodarczą polegającą na sprzedaży energii elektrycznej i spełniał przesłanki do uznania go za przedsiębiorstwo energetyczne w rozumieniu definicji zawartej w art. 3 p.e. Sąd Okręgowy stwierdził, że na powodzie spoczywał obowiązek uzyskania świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej z 2011 r. Podniesiony w odwołaniu w tym zakresie zarzut i związane z nim twierdzenia Sąd Okręgowy uznał za nietrafne.

W odniesieniu do zarzutu przeoczenia przez Prezesa URE, że Przedsiębiorca zaprzestał naruszania prawa w postaci sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym, ponieważ nie posiada już koncesji na obrót energią elektryczną i wprowadził wewnętrzne regulacje o rozliczaniu energii elektrycznej na zasadach

faktury prostej wskazać należy, że naruszenie stanowiące podstawę do nałożenia na powoda w zaskarżonej decyzji kary pieniężnej nie polegało na sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym. Naruszenie powoda polegało na niewykonaniu określonego w art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o efektywności energetycznej z 2011 r. obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z 2011 r. w terminie w niej określonym lub wniesienia opłaty zastępczej w terminie i wysokości również określonych w przepisach tej ustawy.

W tym stanie podnoszona w odwołaniu okoliczność zaprzestania wykonywania działalności polegającej na sprzedaży energii elektrycznej w odniesieniu do oceny zasadności zaskarżonej decyzji oraz możliwości nałożenia na powoda kary pieniężnej z tytułu stwierdzonego naruszenia miała w sprawie znaczenie irrelewantne. Zdaniem Sądu I instancji samo powoływanie się przez powoda na argument zaprzestania wykonywania działalności polegającej na sprzedaży energii elektrycznej, stanowił potwierdzenie faktu wykonywania tej działalności w roku 2014. W świetle stawianego w zaskarżonej decyzji zarzutu podstawowe znaczenie miały ustalenia dotyczące działań w kontaktach z kontrahentami odbiorcami energii elektrycznej.

Dlatego też Sąd Okręgowy stwierdził, że podniesiony w odwołaniu zarzut poczynienia błędnych ustaleń faktycznych w zakresie zaprzestania przez powoda naruszania prawa nie miał związku z podstawą wydania zaskarżonej decyzji i nie miał żadnego wpływu na ocenę możliwości zastosowania w sprawie ustanowionej w art. 189f k.p.a. możliwości odstąpienia od nałożenia na powoda kary pieniężnej. Ponadto zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 26 marca 2016 r. sygn. akt I NSK 20/18 (który w drodze analogii ma zastosowanie w nin. sprawie) uiszczenie opłaty zastępczej po upływie terminu ustawowego do jej uiszczenia należy zakwalifikować jako nieuiszczenie tej opłaty. Zdaniem Sądu I instancji z zebranego w sprawie materiału dowodowego nie wynika, że przed wydaniem zaskarżonej decyzji powód zrealizował wynikający z art. 12 ust. 1 ustawy o efektywności z 2011 r. obowiązek w sposób określony w pkt 1 lub 2 tego przepisu.

W odwołaniu powód nie twierdził, że wypełnił ten obowiązek w jakikolwiek sposób. Wskazać należało, że jedynym organem uprawnionym do nałożenia na

powoda kary pieniężnej z tytułu stwierdzonego w sprawie naruszenia jest Prezes URE, a na powoda nie została nałożona za to samo zachowanie prawomocna kara administracyjna. Ponadto, skoro do dnia wydania zaskarżonej decyzji powód nie wykonał ciążącego na nim obowiązku, więc nie doszło do zaprzestania naruszenia. W sprawie nie zostały spełnione obie z wymienionych alternatywnie w art. 189f k.p.a. przesłanek warunkujących odstąpienie przez Prezesa URE od wymierzenia powodowi kary pieniężnej.

Mając przy tym na uwadze, że celem unormowania zawartego w art. 12 ustawy o efektywności energetycznej z 2011 r. było stworzenie regulacji prawnych do działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej gospodarki poprzez wprowadzenie mechanizmu wsparcia tych działań i w konsekwencji ograniczenia szkodliwego oddziaływania sektora energetycznego na środowisko oraz poprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju, w nin. sprawie brak podstaw do uznania, że stopień szkodliwości naruszenia oraz jego waga były znikome. Skoro żadna z wymienionych w art. 189f k.p.a. przesłanek odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej nie została spełniona, podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia wskazanego wyżej przepisu należało uznać za bezzasadny.

Dalej Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazał, iż wysokość nałożonej decyzją kary pieniężnej stanowiła zaledwie 0,006% przychodu powoda uzyskanego w 2018 r., wobec czego za nieuzasadniony uznał zarzut niezastosowania w sprawie art. 36 ustawy z 2011 r. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezes URE stwierdził, że zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, do wykonania i rozliczenia obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy z 2011 r. za okres przed dniem wejścia w życie ustawy z 2016 r. o efektywności energetycznej (tj. przed 1 października 2016 r.) oraz w zakresie kar pieniężnych za niedopełnienie tego obowiązku stosuje się przepisy dotychczasowe. Mając na uwadze, iż w przepisach ustawy z 2011 r. nie było odniesienia do przepisów Ordynacji podatkowej, brak podstaw do uznania, że w sprawie miały zastosowanie przepisy art. 68 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, oraz wynikające z nich skutki dotyczące upływu terminu na wydanie zaskarżonej decyzji, stwierdzającej dokonanie przez powoda naruszenia, o którym mowa w pkt 1 sentencji decyzji oraz nałożenia w pkt 2 decyzji na powoda kary pieniężnej.

Ponadto zdaniem Sądu, w świetle przedstawionej w piśmie procesowym Prezesa URE z dnia 26 sierpnia 2022 r. argumentacji, nie można zgodzić się ze stanowiskiem powoda, że administracyjne kary pieniężne nakładane z tytułu działania lub zaniechania określonego podmiotu naruszającego prawo, które mają charakter incydentalny, stanowią daninę publiczną. Przepisy art. 68-71 Ordynacji podatkowej wprost określają jedynie terminy przedawnienia zobowiązania podatkowego oraz terminy prawa do ustalenia takiego zobowiązania. Wobec tego ich przedmiot jest różny od przedmiotu decyzji wydanej w nin. sprawie. Niezależnie od chwili powstania zobowiązania podatkowego, czyli z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie takiego zobowiązania, albo z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 1 i 2 Ordynacji) obowiązek zapłaty podatku jest nałożony przepisami prawa z tytułu zaistnienia zdarzeń podatkowych. Obciąża on podatnika, a w niektórych przypadkach musi zostać skonkretyzowany dopiero w decyzji administracyjnej stwierdzającej wymiar podatku. Natomiast delikty opisane w ustawie o efektywności lub Prawie energetycznym polegają na niezastosowaniu się danego podmiotu do regulacji ustawy. Stwierdzenie popełnienia deliktu nie stanowi skonkretyzowania obowiązku zapłaty kary administracyjnej.

W wyroku z 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II GSK 1018/20 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że decyzja w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej jest decyzją kształtującą dopiero stosunek administracyjny, mającą charakter konstytutywny. W przeciwieństwie do decyzji podatkowej, o której mowa w art. 21 § 1 pkt 2 w zw. z art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej – decyzja ta nie konkretyzuje obowiązku prawnego wcześniej istniejącego, ale kształtuje go od podstaw, w sposób od razu zindywidualizowany i skonkretyzowany. Jest to decyzja całkowicie odmienna od decyzji wymiarowej dotyczącej zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, powstałych z dniem jej doręczenia, do których ma zastosowanie art. 68 § 1 Ordynacji. W świetle powyższego twierdzenie powoda, że decyzja o nałożeniu kary z tytułu deliktu administracyjnego ma charakter decyzji wymiarowej, było nieprawidłowe. Bez wpływu na poparcie twierdzeń powoda jest również okoliczność, że kara nie stanowi przychodu Narodowego Funduszu Ochrony

Środowiska i Gospodarki Wodnej, jest płatna do na rachunek urzędu skarbowego i stanowi dochód budżetu państwa.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach Sądu Apelacyjnego w Warszawie (*vide*: wyrok SA w Warszawie z 13 lutego 2019 r., VII AGz 6/19, z 22 marca 2022 r., VII AGa 403/21 i z 31 marca 2022 r., VII AGa 1011/21). W ocenie Sądu w piśmie procesowym z dnia 26 sierpnia 2022 r. Prezes URE trafnie wskazał, że zobowiązanie podatkowe powstaje w terminie określonym w art. 21 § 1 Ordynacji podatkowej, czyli z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie takiego zobowiązania lub z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej jego wysokość. Prezes URE nie jest organem podatkowym, o którym mowa w Ordynacji podatkowej, a ustawa o efektywności energetycznej nie jest ustawą podatkową. Ponadto samo niewykonanie obowiązku nie może być uznane za zdarzenie, z którym związane jest powstanie indywidualnego i skonkretyzowanego zobowiązania do zapłaty kary. Obowiązek zapłaty kary, wbrew opinii powoda, nie powstaje automatycznie w chwili niewykonania obowiązku nałożonego w przepisach ustawy o efektywności. Do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy, konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej stwierdzającej zaistnienie naruszenia i ustalającej wysokość tej kary. W przeciwnym razie zamieszczenie w ustawie przepisu art. 36 byłoby zbędne. Wobec tego zdarzeniem, z którym wiąże się jest powstanie indywidualnego i skonkretyzowanego zobowiązania do zapłaty kary jest dopiero wydanie konkretnej decyzji stwierdzającej naruszenie i nakładającej z tego tytułu na przedsiębiorcę karę pieniężną.

Skoro decyzja Prezesa URE nakładająca karę pieniężną, w przeciwieństwie do decyzji podatkowej, nie konkretyzuje obowiązku wcześniej istniejącego, ale kształtuje go od podstaw w sposób indywidualny i skonkretyzowany, należy przyjąć, iż datą powstania zobowiązania jest data wydania decyzji. Dopiero po wydaniu decyzji powstałoby zobowiązanie podatkowe, jak twierdzi powód. Wobec tego trzyletni termin, o którym mowa w art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej, po którego upływie zobowiązanie podatkowe nie powstaje, nie miał w nin. sprawie zastosowania. Natomiast po upływie 5 lat od dnia wskazanego w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej doszłoby do przedawnienia zobowiązania podatkowego, którego źródłem byłaby zaskarżona decyzja. Ze względu na wprowadzenie do ustawy o efektywności

energetycznej z 20 maja 2016 r. przepisu art. 53 ust. 1, który w stosunku do ogólnej regulacji zawartej w przepisie art. 189c k.p.a. jest przepisem o charakterze szczególnym, również twierdzenie powoda, że w sprawie należało uwzględnić ustawę nową, chyba że ustawa obowiązująca poprzednio była względniejsza dla strony, nie zasługiwał na uwzględnienie.

Dalej Sąd Okręgowy wskazał, że w sprawie nie było podstaw do zastosowania art. 68 Ordynacji podatkowej określającego trzyletni termin przedawnienia. Przepis art. 70 Ordynacji podatkowej również nie miał w niej zastosowania. Natomiast ogólny termin przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej został określony w art. 189g k.p.a. Zaskarżona decyzja została wydana w dniu 31 grudnia 2019 r. Od daty wystąpienia naruszenia tj. 31 marca 2015 r. do dnia wydania zaskarżonej decyzji o nałożeniu kary nie upłynęło 5 lat. Wobec tego w dniu wydania decyzji możliwość wymierzenia kary pieniężnej nie była przedawniona.

W świetle powyższego nie można również zgodzić się z zarzutami powoda dotyczącymi dokonania błędnych ustaleń faktycznych. Zdaniem Sądu I instancji przed wydaniem zaskarżonej decyzji Prezes URE w prawidłowy sposób zgromadził materiał dowodowy i wyjaśnił występujące w sprawie okoliczności faktyczne, pozwalające na stwierdzenie, że powód prowadził działalność gospodarczą, polegającą na sprzedaży kontrahentom energii elektrycznej i nie wykonał ciążącego na nim obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o efektywności. Dlatego też mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do uwzględnienia, oddalił odwołanie jako bezzasadne – art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

Apelację od powyższego wyroku wniósł powód zaskarżając go w całości. Wyrokiem z 18 kwietnia 2023 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację i orzekł o kosztach postępowania apelacyjnego. W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że na skutek dokonanej kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia podzielił zarówno ocenę dowodów dokonaną przez Sąd I instancji, jak i poczynione na tej podstawie ustalenia faktyczne, dotyczące okoliczności istotnych dla merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, które znajdują odzwierciedlenie w całokształcie zaoferowanego przez strony materiału dowodowego, ocenionego w sposób nienasuwający zastrzeżeń i realizujący wymagania stawiane przez art. 233 § 1 k.p.c.

Ustalenia te Sąd Apelacyjny przyjął za własne, czyniąc je podstawą wydanego rozstrzygnięcia i odstępując od ich przywoływania (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2019 r.. V CSK 545/17, i przytoczone tam orzecznictwo). Co więcej, Sąd Apelacyjny podkreślił, że okoliczności te pozostają w zasadzie bezsporne również między stronami postępowania, natomiast podnoszone w apelacji zarzuty oscylują wokół podstawowego zarzutu polegającego na niezastosowaniu w niniejszej sprawie przez Sąd I instancji instytucji przedawnienia.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, na aprobatę zasługiwała również przeprowadzona w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia ocena prawna dokonanych ustaleń w kontekście weryfikacji zgłoszonego roszczenia, przytoczona w pisemnych motywach, co czyniło zbędnym jej pełne powtarzanie również w tym miejscu.

Sąd Apelacyjny przypomniał, iż instytucja przedawnienia wymiaru kary pieniężnej nie istniała jako ogólna zasada w prawie administracyjnym, w związku z tym nie miała zastosowania w postępowaniach prowadzonych przed Prezesem URE aż do dnia 1 czerwca 2017 r. kiedy wszedł w życie art. 189g k.p.a. wprowadzający ją. Przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej nie odsyłały w okresie, którego dotyczy postępowanie, do przepisów działu III Ordynacji podatkowej, a art. 68 tej ustawy nie nadaje się do zastosowania w przypadku administracyjnych kar pieniężnych. Dodatkowo uznanie, że przepisy Ordynacji podatkowej w zakresie przedawnienia karalności znajdują zastosowanie do administracyjnych kar pieniężnych, wymuszałoby uznanie – w świetle treści art. 189a § 2 pkt 3-4 k.p.a. – że art. 189g k.p.a. będzie normą pozbawioną zakresu zastosowania.

Wbrew twierdzeniom skarżącego przepisy ustawy o efektywności energetycznej, a także Ordynacji podatkowej, nie pozwalają na utożsamianie kary pieniężnej z niepodatkową należnością publicznoprawną. Przepisy Działu III Ordynacji podatkowej mają zastosowanie do opłat i innych niepodatkowych należności budżetu państwa, do których ustalenia uprawnione są organy inne niż organy podatkowe, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (art. 2 § 2 Ordynacji podatkowej). Przez niepodatkowe należności budżetowe rozumie się niebędące podatkami i opłatami, należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu

jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych (art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej).

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd panujący w judykaturze, iż w zakresie pojęcia „należności budżetowych” nie mieszczą się administracyjne kary pieniężne nakładane w związku z deliktem administracyjnym. Wpływy z administracyjnych kar pieniężnych są dochodem budżetu państwa, jednak charakter kar administracyjnych nie pozwala utożsamiać ich z należnościami wynikającymi ze stosunków publicznoprawnych, nakazujących określonym podmiotom świadczenia pieniężne na rzecz Państwa, o których stanowi art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej (*vide*: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 26 lutego 2020 r., II GSK 402/19; z 19 września 2019 r., II OSK 2551/17; z 23 października 2018r., I GSK 1945/18; z 8 września 2015 r., II GSK 1714/14, podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 2 lutego 2018 r., VI Sa/Wa 1465/17).

Ordynacja podatkowa reguluje wprawdzie kwestie przedawnienia w przepisach art. 68-71, ale o ile ogólny termin przedawnienia zobowiązań podatkowych, bez względu na sposób ich powstania, normuje art. 70 Ordynacji podatkowej, to art. 68 tej ustawy wprowadza ograniczenie terminu do wydania decyzji ustalającej zobowiązanie podatkowe stosunku, do którego dopiero po skutecznym doręczeniu takiej decyzji, zaczyna biec termin przedawnienia, o jakim mowa w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej. Rozróżnienie na termin przedawnienia zobowiązania podatkowego oraz termin przedawnienia prawa do ustalenia zobowiązania, ma związek z art. 21 § 1 Ordynacji podatkowej, gdzie uregulowano sposób powstawania zobowiązań podatkowych – co może nastąpić bądź na skutek doręczenia decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania (art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej), bądź z mocy prawa, z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym z mocy prawa ustawa wiąże powstanie takiego zobowiązania (art 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej).

Sąd Apelacyjny podzielił pogląd Sądu Okręgowego, że administracyjne kary pieniężne nakładane z tytułu działania lub zaniechania określonego podmiotu naruszającego prawo, które mają charakter incydentalny, nie stanowią daniny publicznej. Delikty opisane w ustawie o efektywności lub Prawie energetycznym polegają na niezastosowaniu się danego podmiotu do regulacji ustawy. Stwierdzenie

popęłnienia deliktu nie stanowi skonkretyzowania obowiązku zapłaty kary administracyjnej.

W wyroku z 8 grudnia 2020 r. sygn. akt II GSK 1018/20 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że decyzja w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej jest decyzją kształtującą dopiero stosunek administracyjny, mającą charakter konstytutywny. W przeciwieństwie do decyzji podatkowej, o której mowa w art. 21 § 1 pkt 2 w z zw. z art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej – decyzja ta nie konkretyzuje obowiązku prawnego wcześniej istniejącego, ale kształtuje go od podstaw w sposób od razu zindywidualizowany i skonkretyzowany. Jest to decyzja całkowicie odmienna od decyzji wymiarowej dotyczącej zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, powstałych z dniem jej doręczenia, do których ma zastosowanie art. 68 § 1 Ordynacji. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie (*vide*: wyrok SA w Warszawie z 13 lutego 2019 r., VII AGz 6/19; z 22 marca 2022 r., VII AGa 403/21 i z 31 marca 2022 r., VII AGa 1011/21).

Skoro decyzja Prezesa URE nakładająca karę pieniężną, w przeciwieństwie do decyzji podatkowej, nie konkretyzuje obowiązku wcześniej istniejącego, ale kształtuje go od podstaw w sposób indywidualny i skonkretyzowany, należy przyjąć, iż datą powstania zobowiązania jest data wydania decyzji. Dopiero po wydaniu decyzji powstałoby zobowiązanie „podatkowe” jak twierdzi powód. Wobec tego trzyletni termin, o którym mowa w art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej, po którego upływie zobowiązanie podatkowe nie powstaje, nie miał w nin. sprawie zastosowania. Natomiast po upływie 5 lat od dnia wskazanego w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej doszłoby do przedawnienia zobowiązania podatkowego, którego źródłem byłaby zaskarżona decyzja.

Podnoszony w apelacji zarzut naruszenia art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej w związku z art. 68 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa również oceniono jako niezasługujące na uwzględnienie, gdyż przepisy ustawy o efektywności energetycznej, a także Ordynacji podatkowej, nie pozwalają na utożsamianie kary pieniężnej z niepodatkową należnością publicznoprawną. Z tego też powodu przywoływany przez powoda zarzut naruszenia art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, zgodnie z którym kary pieniężne

wymierzane na podstawie art. 35 ustawy o efektywności energetycznej uiszcza się na rachunek właściwego urzędu skarbowego nie jest zasadny.

Sąd Apelacyjny podzielił poglądy reprezentowane w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, gdzie wskazywano na brak możliwości zastosowania art. 68 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa zarówno co do kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa URE płatnych na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (*vide*: wyrok Sądu Apelacyjnego z 21 kwietnia 2021 r., VII AGa 583/20 czy z 4 listopada 2021 r., VII AGa 687/20) jak również tych uiszczanych na rachunek urzędu skarbowego (tak też Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 23 listopada 2021 r., VII AGa 403/21 oraz z 21 kwietnia 2022 r., VII AGa 383/21).

Sąd Apelacyjny podkreślił, iż Sąd I instancji prawidłowo stwierdził, że „ogólny termin przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej został określony w art. 189g k.p.a. (...) Od daty wystąpienia naruszenia tj. 31 marca 2015 r. do dnia wydania zaskarżonej decyzji o nałożeniu kary nie upłynęło 5 lat. Wobec tego w dniu wydania decyzji możliwość wymierzenia kary pieniężnej nie była przedawniona”. Zgodnie bowiem z art. 189a § 2 k.p.a. regulacji z art. 189g k.p.a. nie stosuje się w przypadku uregulowania przepisami szczególnymi terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej. Ustawa o efektywności energetycznej nie zawiera takich przepisów co oznacza, że do kar pieniężnych wymierzanych na podstawie tej ustawy zastosowanie winien mieć art. 189g k.p.a.

Sąd Apelacyjny przyznał rację pozwanemu, iż nie można zgodzić się także z rzutem naruszenia art. 16 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935). W myśl art. 16 ww. ustawy do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w brzmieniu dotychczasowym, z tym że do tych postępowań mają zastosowanie przepisy art 96a-96n ustawy zmienianej w art. 1. Należy zauważyć, że przepis ten nie był przedmiotem rozważań Sądu I instancji. Sąd ten w uzasadnieniu nie dokonywał wykładni art. 16 ww. ustawy, jak również nie negował możliwości zastosowania przepisów działu IVa k.p.a. w postępowaniu administracyjnym zakończonym

wydaniem zaskarżonej decyzji. Przyczynę braku zastosowania art. 189c k.p.a. SOKiK wyraźnie wskazał stwierdzając: „Ze względu na wprowadzenie do ustawy o efektywności energetycznej z 20 maja 2016 r. przepisu art 53 ust 1, który w stosunku do ogólnej regulacji zawartej w przepisie art. 189c k.p.a. jest przepisem o charakterze szczególnym, również twierdzenie powoda, że w sprawie należało uwzględnić ustawę nową, chyba że ustawa obowiązująca poprzednio była względniejsza dla strony, nie zasługiwał na uwzględnienie”. Tym samym podniesiony przez powoda zarzut naruszenia art. 16 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz innych ustaw był bezzasadny, a sam przepis nie miał w sprawie zastosowania, albowiem wszczęcie postępowania administracyjnego o wymierzenie kary pieniężnej nastąpiło po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej k.p.a.

Tak jak wskazano w decyzji i zaskarżonym wyroku, realizację obowiązków za rok 2014 należy oceniać według przepisów dotychczasowych, a jednocześnie zgodnie z przepisami przejściowymi do nowej ustawy. Artykuł 53 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej z 20 maja 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 831), stanowi, że do wykonania i rozliczenia obowiązku o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy uchylanej, za okres przed dniem wejścia w życie ustawy oraz w zakresie kar pieniężnych za niedopełnienie tego obowiązku stosuje się przepisy dotychczasowe. Zatem, wbrew twierdzeniom powoda, istnieją przepisy szczególne wyłączające wprost działanie art. 189c k.p.a.

Od powyższego wyroku strona powodowa wniosła skargę kasacyjną zaskarżając go w całości. Uzasadniając wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania skarżący wskazał przede wszystkim, że w sprawie zaszła nieważność postępowania, bowiem wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelaktualnej z 18 kwietnia 2023 r., sygn. akt VII AGa 101/23 został wydany przez jednoosobowy skład sądu – sprzeczny z przepisami prawa w rozumieniu art. 379 pkt 4 k.p.c.

W opinii skarżącego, sąd w składzie 1-osobowym wynikającym z epizodycznej regulacji art. 15zss¹ ust. 1 pkt 4 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

(„Ustawa Covidowa”) nie jest sądem ustanowionym ustawą w rozumieniu art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz nie jest sądem właściwym w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na to, że Ustawa Covidowa nie była konieczna dla ochrony zdrowia publicznego (art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i pozostawała w rażącej sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Ponadto skarżący stwierdził, że art. 15zss¹ ust. 1 pkt 4 Ustawy Covidowej jest normą o charakterze epizodycznym, które to pojęcie zostało wprowadzone do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 5 listopada 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z 20 czerwca 2002 r. Zgodnie z § 29a tych zasad okres obowiązywania przepisów epizodycznych musi być wyraźnie określony. Natomiast zgodnie z §29b Zasad Techniki Prawodawczej okresu obowiązywania przepisów epizodycznych nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego ewentualnie w razie takiego ukształtowania normy, termin ten musi być możliwy do ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości. Natomiast termin obowiązywania Ustawy Covidowej ustawodawca określił na upływ jednego roku od zakończenia stanu pandemii albo zagrożenia epidemicznego, a tak ukształtowane ramy czasowe normy z art. 15zss¹ ust. 1 pkt 4 nie pozwalają na ustalenie daty zakończenia tego okresu w sposób niebudzący wątpliwości.

Dodatkowo podniesiono fakt, że obowiązywanie Ustawy Covidowej, w tym składów 1-osobowych, jest uzależnione od trwania stanu pandemii lub zagrożenia epidemicznego, które to stany są wprowadzane przez ministra właściwego do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. Okres obowiązywania art. 15zss¹ ust. 1 pkt 4 Ustawy Covidowej zmieniający skład sądu z 3-osobowego na 1-osobowy zależał zatem od władzy wykonawczej, a nie od władzy ustawodawczej co oznacza, że skład sądu ustanowiony na mocy Ustawy Covidowej nie był sądem ustanowionym na mocy ustawy.

Na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 2 k.p.c. w zw. z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c., skarżący zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: art. 68 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa („OP”)

w zw. art. 189c k.p.a. poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że do kary nałożonej przez Pozwanego decyzją z 31 grudnia 2019 r., nie ma zastosowania 3-letni termin wskazany w art. 68 § 1 Ordynacji Podatkowej jako względniejszy dla sprawy deliktu administracyjnego ze względu na to, że jak wskazał Sąd Apelacyjny przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej nie odsyłały w okresie, którego dotyczy postępowanie do przepisów działu III Ordynacji podatkowej, a art. 68 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacji podatkowej nie nadaje się do zastosowania w przypadku administracyjnych kar pieniężnych.

Zdaniem skarżącego, w trakcie trwania naruszenia przez Powoda przepisów ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej istniał – mający zastosowanie do kary pieniężnej – niebudzący wątpliwości przepis art. 53 ust. 2 ustawy z 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej, który brzmi: kary pieniężne wymierzane na podstawie art. 35 ustawy uchylanej w art. 59 płatne po dniu wejścia w życie ustawy uiszczą się na rachunek bankowy właściwego urzędu skarbowego. Wpływy z tych kar stanowią dochód budżetu państwa, co potwierdza charakter kary nałożonej zaskarżoną decyzją jako niepodatkowej należności budżetowej, do której powinien mieć zastosowanie art. 68 § 1 o.p.

Ponadto, stosownie do brzmienia art. 111 pkt 12 ustawy o finansach publicznych dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są: grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej; zaś żadna z ustaw o efektywności energetycznej nie wykluczała stosowania przepisów Ordynacji podatkowej do kar nakładanych przez Pozwanego. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, orzekających w sprawach zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, kara pieniężna ma charakter należności publicznoprawnej, zaś jej wierzycielem jest Prezes URE, będący centralnym organem administracji rządowej. Kara orzeczona decyzją jest automatyczną konsekwencją uchybień Powoda, a zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, obowiązek uiszczenia opłaty zastępczej po upływie terminu określonego w art. 9a ust. 5 p.e. przekształca się w obowiązek uiszczenia kary pieniężnej w wysokości ustalonej na podstawie art. 56 ust. 2a pkt 3 p.e. co oznacza, że istniał wcześniej konkretny obowiązek Powoda do zachowania się zgodnie z treścią ustawy efektywności z 2011 r. Zatem decyzja nie miała charakteru

konstytutywnego a wymiarowy. Zdaniem skarżącego fakt ten powinien doprowadzić Sąd Apelacyjny do przekonania, że kara orzeczona tą decyzją stanowi w istocie o obowiązku o charakterze powszechnym, ma przymiot decyzji wymiarowej, stanowi dochód budżetu państwa, a zatem zastosowanie do niej powinien mieć art. 68 § 1 o.p. jako względniejszy dla Powoda, co powinno skutkować jej uchyleniem jako wydanej po upływie terminu przedawnienia.

Z uwagi na powyższe na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 3) k.p.c. w zw. z art. 398¹⁶ k.p.c., na wypadek uznania, że podstawa naruszeń prawa materialnego wskazana powyżej jest oczywiście uzasadniona, skarżący wniósł o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2023 r. r. w sprawie pod sygn. akt VII AGa 101/23 w całości poprzez:

1. uchylenie i zmianę pkt 1 i 2 zaskarżonego wyroku w zakresie w jakim Sąd Apelacyjny oddalił apelację Powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji Konsumentów z 25 listopada 2022 r. w sprawie pod sygn. akt XVII AmE 222/20, poprzez uwzględnienie odwołania i uchylenie decyzji w całości i zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda 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.

Względnie, na wypadek uznania, że podstawa naruszenia prawa materialnego nie jest oczywiście uzasadniona, Skarżący na podstawie art. 398⁴ § 1 pkt 3 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie i pozostawienie temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania przed Sądem Najwyższym. Prezes URE w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. W pierwszej kolejności należy odnieść się do najdalej idącego zarzutu, tj. nieważności postępowania. Skarżący źródeł nieważności postępowania w niniejszej sprawie upatrywał w rozpoznaniu jej 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.

2. Podstawę prawną dla rozpoznania apelacji przez sąd odwoławczy w składzie jednoosobowym stanowił przepis art. 15 zzs¹ 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 zawilgość 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 życia potwierdza również treść uzasadnienia do jej projektu. Wskazano w nim, 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. Odmienną 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. 15zsz¹ 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 Sady 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.)”.

7. Mając na uwadze powyższe przyjąć należy, że w realiach niniejszej sprawy, w której zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie został wydany przed 27 kwietnia 2023 r. tj. 18 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).

8. 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 efektywności energetycznej z 2011 r.

9. Na wstępie zauważyć należy, że w okolicznościach niniejszej sprawy obowiązek uiszczenia opłaty zastępczej wynikał z obrotu energią, do którego doszło w 2014 r. Zatem powód był zobowiązany do przedstawienia do umorzenia świadectwa efektywności energetycznej, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o efektywności energetycznej lub uiszczenia opłaty zastępczej, w terminie do 31 marca 2015 r. (art. 12 ust. 1 ustawy o efektywności) Powód zaniechał realizacji powyższego obowiązku, który przekształcił się w obowiązek uiszczenia kary pieniężnej stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o efektywności.

10. Pomiedzy zdarzeniem (zaniechaniem) uzasadniającym nałożenie na powoda kary pieniężnej (31 marca 2015 r.), a wszczęciem postępowania administracyjnego (16 października 2019 r.) i wydaniem decyzji (31 grudnia 2019 r.) w tej sprawie, stan prawny kilkakrotnie ulegał zmianom. W powyższym przedziale czasowym można wyróżnić trzy okresy o różnych stanach prawnych dotyczących przedawnienia.

11. W dacie niedopełnienia przez powoda obowiązku stanowiącego podstawę nałożenia kary pieniężnej, będącej przedmiotem niniejszego postępowania (tj. 31 marca 2015 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 efektywności energetycznej z 2011 r. Jednocześnie w systemie prawnym brak było wówczas przepisów wprost ograniczających w czasie możliwość zastosowania przez Prezesa URE ww. kary pieniężnej.

12. 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 efektywności), 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 efektywności). W nowej ustawie – 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 efektywności). W konsekwencji z przepisów przejściowych zawartych w nowej ustawie o efektywności 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.

13. 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.).

14. 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. Tym samym w dacie naruszenia obowiązku, w następstwie którego na powoda nałożono karę pieniężną, nie obowiązywały przepisy przewidujące ograniczenie w czasie możliwości nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorstw energetyczne za niewywiązanie się z obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw efektywności energetycznej. Nowa ustawa zaś – wprowadzając odesłanie do stosowania art. 68 o.p. – w przepisach przejściowych wprost wskazała, iż do kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązku przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectw efektywności energetycznej, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o efektywności z 2011 r., stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 53 ust. 1 nowej ustawy o efektywności).

15. Nie sposób też zgodzić się ze skarżącym w zakresie, w jakim twierdzi on, że do kar pieniężnych wymierzanych na podstawie art. 35 ust. 1 oraz art. 36 ustawy efektywności z 2011 r. zastosowanie znajdzie art. 68 § 1 o.p. jako do niepodatkowej należności budżetu państwa z mocy art. 2 § 2 o.p. (w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2016 r.). Problematyka ta była już przedmiotem analizy w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. postanowienia Sądu Najwyższego z: 2 marca 2023 r., II NSK 43/23; 16 sierpnia 2023 r., II NSK 64/23; wyroki Sądu Najwyższego z: 26 marca 2019 r., I NSK 20/18; 15 marca 2023 r., II NSKP 22/23; 16 sierpnia 2024 r., II NSK 64/23; 29 lutego 2024 r., II NSK 138/23). W orzeczeniach tych przyjęto, że pod pojęciem niepodatkowych należności budżetowych należy rozumieć niebędące podatkami i opłatami, należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publiczno-prawnych (zob. art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej). Natomiast administracyjne kary pieniężne nakładane są w związku z popełnieniem deliktu administracyjnego, a tym samym charakter takich kar nie pozwala na ich utożsamianie z należnościami wynikającymi ze stosunków publicznoprawnych nakazujących określonym podmiotom świadczenia pieniężne na

rzecz Państwa, o których stanowi art. 3 pkt 8 Ordynacji podatkowej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2022 r., III OSK 1158/21, por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 19 września 2019 r., II OSK 2551/17; 23 października 2018 r., I GSK 1945/18; 8 września 2015 r., II GSK 1714/14).

Do kategorii niepodatkowych należności budżetowych zalicza się takie świadczenia, które zawierają w swych konstrukcjach elementy prawne danin publicznych. Źródłem nałożenia kary pieniężnej jest sankcjonowane zachowanie zobowiązanego (ukaranego) stanowiące naruszenie prawa. Tym samym administracyjne kary pieniężne to sankcje za nieprzestrzeganie przepisów prawa i w związku z tym, z pojęcia niepodatkowych należności publicznoprawnych wyklucza się takie dochody budżetowe, których źródłem są wszelkiego rodzaju kary pieniężne, grzywny czy mandaty (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 19 września 2019 r., II OSK 2551/17; 11 grudnia 2019 r., II OSK 3106/18; 25 maja 2022 r., III OSK 1158/21).

Nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej do grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych, których ustalenie lub określenie oparte jest na przepisach szeroko rozumianego prawa karnego – art. 68 Ordynacji podatkowej odnosi się wyłącznie do postępowania wymiarowego ustalającego zobowiązanie podatkowe (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 stycznia 2019 r., II GSK 1612/18, por. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 października 2022 r., I NSK 49/22).

16. Przytoczone powyżej okoliczności przemawiają za przyjęciem, iż należności z kar pieniężnych wymierzanych na podstawie 35 ust. 1 oraz art. 36 ustawy o efektywności nie mieszczą się w kategorii niepodatkowych należności budżetowych w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 8 o.p. Brak w efekcie podstaw, aby zastosować w niniejszej sprawie art. 68 § 1 o.p. Wbrew zarzutom skarżącego ocena Sądu II-iej instancji była w tym zakresie trafna.

17. Na marginesie należy zatem zauważyć, że gdyby jednak nawet uznać, że w niniejszej sprawie znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej dotyczące przedawnienia, to wówczas należałoby zastosować art. 68 § 2, a nie art. 68 § 1 ordynacji. Zgodnie z art. 68 § 2 pkt 1 i 2 ordynacji podatkowej, jeżeli podatnik 1) nie złożył deklaracji w terminie przewidzianym w przepisach prawa

podatkowego, 2) w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych niezbędnych do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, zobowiązanie podatkowe, o którym mowa w § 1, nie powstaje, pod warunkiem że decyzja ustalająca wysokość tego zobowiązania została doręczona po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał ten obowiązek podatkowy.

18. W art. 68 § 2 ordynacji został zatem przewidziany 5-letni okres przedawnienia. Norma prawna zawarta w tym artykule dawałaby się bardziej odpowiednio zastosować do kar wymierzanych przez Prezesa URE, gdyż co do zasady 3-letni termin, o którym mowa w art. 68 § 1 ordynacji podatkowej, nie znajduje zastosowania do decyzji administracyjnych, które są poprzedzone postępowaniem administracyjnym, w którym organ prowadzi postępowanie dowodowe oraz dokonuje ustaleń w zakresie popełnienia deliktu i w konsekwencji tych ustaleń wymierza karę pieniężną.

19. Zasadnicza różnica w dyspozycjach tych przepisów polega na tym, że w art. 68 § 1 stypizowano przypadki, w których decyzja ustalająca zobowiązanie podatkowe jest wydawana w zwykłym trybie, zaś w art. 68 § 2 przypadki, w których podatnik nie dopełnił nałożonych na niego obowiązków (nie złożył deklaracji, w złożonej deklaracji nie ujawnił wszystkich danych). W przypadku wydania decyzji, o jakiej mowa w art. 68 § 2, konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, wykrycie i wykazanie popełnienia deliktu. Dlatego też termin przedawnienia jest dłuższy.

20. Bardziej zatem odpowiada to sytuacji wydania przez Prezesa URE decyzji nakładającej karę pieniężną na podstawie przepisów ustawy o efektywności energetycznej. Organ musi stwierdzić zaistnienie deliktu administracyjnego oraz przeprowadzić postępowanie dowodowe. Dlatego też, gdyby nawet odpowiednio zastosować przepisy ordynacji podatkowej o przedawnieniu, to byłby to art. 68 § 2 przewidujący 5-letni okres przedawnienia. W niniejszej sprawie zatem nie doszłoby do przedawnienia (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 marca 2023 r., II NSKP 22/23).

21. Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł, jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie § 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 radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1935).

JW

[r.g.]