

Sygn. akt *XVII AmE 67/19*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 października 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
w składzie:

Przewodniczący –	<b>Sędzia SO Małgorzata Perdion-Kalicka</b>
Protokolant –	st.sekr.sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu 1 października 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) S.A. z siedzibą w W.

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 14 sierpnia 2018 r. Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;

2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) S.A. z siedzibą w W. kwotę 820 zł (osiemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

Sygn. akt *XVII AmE 67/19*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 14 sierpnia 2018 r., znak: (...), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, działając w oparciu o przepisy art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 36 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2167, ze zm. dalej: ef.energ.), w związku z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 831, dalej: ef.energ.) oraz z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.) a także z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej przedsiębiorcy: (...) S.A. z siedzibą w W. orzekł, że:

1. spółka (...) S.A. z siedzibą w W. nie wywiązała się z określonego w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, 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 (...) S.A. z siedzibą w W. karę pieniężną w kwocie 25 639,26 zł.

(decyzja, k. 5-10).

Odwołanie od tej decyzji wniosła spółka (...) S.A. z siedzibą w W., wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa URE oraz zasądzenie od pozwanego Prezesa URE na rzecz powoda zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Powodowa spółka zarzuciła decyzji naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 68 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 800, ze zm.) przez niezastosowanie i wydanie decyzji 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 nie prowadzenia przez niego działalności gospodarczej polegającej na sprzedaży energii elektrycznej do odbiorców końcowych.

(odwołanie, k. 12-17).

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania, dopuszczenie oraz przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach postępowania administracyjnego oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

(odpowiedź na odwołanie, k. 26-30v).

### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Powód (...) S.A. z siedzibą w W. jest spółką prawa handlowego wpisaną do rejestru przedsiębiorców KRS prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w Warszawie pod numerem: (...) (odpis aktualny z KRS, k. 21).

Decyzją z dnia 17 grudnia 2009 r., znak: (...), Prezes URE udzielił przedsiębiorcy koncesji na obrót energią elektryczną, na okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 1 stycznia 2020 r. (okoliczność bezsporna)

Decyzją Prezesa URE z dnia 11 sierpnia 2017 r., znak: (...) koncesja na obrót energią elektryczną została przedsiębiorcy cofnięta (decyzja Prezesa URE z 11 sierpnia 2017 r., nr (...) k. 1159-1162 akt adm.)

W ramach prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie obrotu energią elektryczną (...) S.A., dokonał w 2013 r. sprzedaży energii elektrycznej na rzecz odbiorców końcowych w ilości (...) MWh i osiągnął z tego tytułu przychód w wysokości (...) zł. (faktury VAT, k. 141-146v akt adm., zestawienie faktur za sprzedaż energii elektrycznej w roku 2013 dla firmy (...), k. 168 akt adm., zestawienie faktur za sprzedaż energii elektrycznej w roku 2013 dla spółki (...), k. 210 akt adm., faktury VAT, k. 255-258v akt adm., zestawienie faktur za sprzedaż energii elektrycznej w roku 2013 dla firmy (...), k. 293 akt adm., faktury VAT, k. 309-320v akt adm., dane z faktur wystawionych przez (...) S.A. odbiorcom energii elektrycznej, k.355-368v akt adm., faktura VAT, k. 406, 409v, 458v, 474v, 496, 520, 524, 541, 543, 544, 546, 548, 550, 552, 556, 561, 566, 573, 621, 656, 659,662, 663v, 665v, 668, 673, 730, 746, 747, 758, 764-774, 782, 804, 914,918, 926, 994, 981, 983, 996, 998, 1002, 1004v, 1005, 1009, 1017, 1019, 1022, 1025, 1033, 1057, 1060, 1063, 1066, 1070, 1074, 1076, 1079, 1082, 1087, 1092, 1099, 1125-1127 akt adm.)

Powód do dnia 31 marca 2014 r. nie przedstawił do umorzenia Prezesowi URE świadectw efektywności energetycznej oraz nie uiszczył na rachunek NFOŚiGW opłaty zastępczej w wysokości wymaganej przepisami prawa, tj. opłaty zastępczej w wysokości (...) zł odpowiadającej energii pierwotnej w ilości (...) toe (okoliczność bezsporna).

W dniu **28 lutego 2018** r. Prezes URE **wszczął** postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia przedsiębiorcy (...) S.A. z siedzibą w W. kary pieniężnej w związku z ujawnieniem możliwości nieprzestrzegania w 2013 roku, określonego w art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o efektywności energetycznej, obowiązującej do dnia 30 września 2016 r., obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ef.energ. w terminie określonym w art. 27 ust. 3 ef.energ., lub uiszczenia opłaty zastępczej w terminie określonym w art. 12 ust. 6 ef.energ., obliczonej w sposób określony w art. 12 ust. 5 ef.energ. (zawiadomienie o wszczęciu postępowania z 28 lutego 2018 r., k. 1165-1166 akt adm.)

W roku 2017 (...) S.A. uzyskał przychód w wysokości (...) zł (sprawozdanie finansowe spółki (...) S.A. za 2017 r., k. 1217-1218 akt adm.)

W dniu 27 marca 2018 roku 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 (zawiadomienie z 27 marca 2018 r., k. 1212 akt adm.)

Decyzją Prezesa URE z 14 sierpnia 2018 r., znak: (...) przedsiębiorcy (...) S.A. została wymierzona kara pieniężna w kwocie 25 639,26 zł za niewywiązanie się z obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectwa efektywności energetycznej (decyzja, k. 5-10)

Powyżej opisany stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o wyżej wskazane dowody, zgromadzone w toku postępowania administracyjnego, jak i w oparciu o twierdzenia stron, oraz fakty powszechnie znane. Sąd przyznał moc dowodową wszystkim zebranych w sprawie dokumentom, które nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, aby odmówić im mocy dowodowej.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Zaskarżona decyzja w zakresie w jakim stwierdza naruszenia prawa przez powoda odpowiada prawu, niemniej jednak z uwagi na upływ terminu przedawnienia nie jest prawidłowe nałożenie na powoda administracyjnej kary pieniężnej. W tym zakresie zarzuty powoda skutkować muszą uchYLENIEM decyzji w części nakładającej karę.

Podstawę prawną do nałożenia na powoda przez Prezesa URE kary pieniężnej stanowił przepis art. 35 ust 1 pkt 1 ustawy o ef.energ. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 października 2016 r.), 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.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o ef.energ. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 października 2016 r.) przedsiębiorstwo energetyczne, odbiorca końcowy oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o którym mowa w ust. 2, jest obowiązany uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, świadectwo efektywności energetycznej, o którym mowa w art. 21 ust. 1, o wartości wyrażonej w tonach oleju ekwiwalentnego, nie większej niż 3% ilorazu kwoty przychodu ze sprzedaży energii elektrycznej, ciepła lub gazu ziemnego odbiorcom końcowym, osiągniętego za dany rok, w którym obowiązek ten jest realizowany, w przypadku przedsiębiorstwa energetycznego sprzedającego energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny tym odbiorcom.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że powodowa spółka prowadziła działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną w 2013 roku. Wbrew twierdzeniom powoda, spółka (...) S.A. dokonywała w 2013 roku

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 powodową spółkę oraz faktur otrzymanych od (...) S.A., wynika, że spółka (...) S.A. **działała w zakresie obrotu energią elektryczną w sposób powtarzalny**. Pozwany słusznie zwrócił uwagę na ilość podmiotów, którym powód sprzedawał energię. W 2013 roku spółka (...) S.A. sprzedawała energię elektryczną dla ponad 100 odbiorców końcowych. Tymczasem twierdzenia powoda, iż dokonywał on jedynie refakturowania, nie są prawdziwe. Przyjęcie wersji powoda wymaga, aby działania spółki (...) S.A. wynikały wprost z umowy zawartej pomiędzy nią, a odbiorcami końcowymi, a cena energii elektrycznej odpowiadała cenie wynikającej z faktury wystawionej powodowi przez (...) S.A. Jednakże z porównania faktur wystawionych przez powodową spółkę odbiorcom końcowym oraz faktur wystawianych spółce (...) S.A. przez (...) S.A., jasno wynika, iż powód nie sprzedawał energii elektrycznej po cenie zakupu. W tej kwestii Sąd Okręgowy w Warszawie podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie wyrażone w wyroku z 7 marca 2016 roku, sygn. akt III SA/Wa 961/15, iż „przeniesienie ciężaru kosztów na inną osobę nie może być zatem w żaden inny sposób potraktowane niż jako świadczenie usługi w tym samym zakresie. Czynność refakturowania, której zasadniczym celem jest przeniesienie przez refakturowującego 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” (legalis nr 1471135).

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

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.). Przy czym podkreślenia wymaga okoliczność, że przed tą 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.

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.

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 w składzie niniejszym podziela tę koncepcję, że w demokratycznym państwie prawa, poza sytuacjami wyraźnie przewidzianymi przez ustawodawcę, wszelkie zobowiązania, czy to cywilno czy publiczno prawne, 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 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 potwierdza 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, jest w ocenie Sądu niedopuszczalne nie tylko z racji zapewnienia stabilności i pewności przy prowadzeniu wszelkiej działalności gospodarczej, ale także w uwagi na obowiązki związane z przechowywaniem dokumentów przez określony okres czasu. 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.

Powyższe argumenty wskazują 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 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.

Warto w tym miejscu wskazać, na wywody zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17.07.2012r, sygnatura P 30/11, w którym Trybunał, co prawda wskazał, że Konstytucja nie zawiera wprost uregulowań odnoszących się do problematyki przedawnienia zobowiązań podatkowych i nie formułuje również ogólnej zasady przedawnienia, która wymagałaby rozwinięcia i skonkretyzowania w poszczególnych gałęziach prawa, niemniej jednak odwołując się do art. 2 Konstytucji, tj. zasady demokratycznego państwa prawnego oraz zasady ochrony zaufania obywatela do państwa Trybunał wywodzi „obowiązek ustawodawcy ukształtowania regulacji prawnych, które będą sprzyjały wygaszaniu - wraz z upływem czasu - stanu niepewności”, w celu zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem Trybunału, „ograniczona swoboda ustawodawcy dotyczy zwłaszcza przepisów, które mają dla podatnika charakter gwarancyjny. Tego rodzaju przepisami są przepisy dotyczące biegu terminu przedawnienia, możliwości jego przerwania lub zawieszenia, a także długości samego terminu przedawnienia. Zbyt krótkie terminy przedawnienia pozostawałyby w sprzeczności z zasadami powszechności i sprawiedliwości podatkowej. Z kolei terminy zbyt długie czyniłyby przedawnienie zobowiązania podatkowego instytucją pozorną. Okoliczności, które ustawodawca powinien wziąć pod uwagę, ustalając termin przedawnienia zobowiązań podatkowych, to realna możliwość egzekwowania przez organy podatkowe niezapłaconych należności, okresy zawieszenia, gdy przedawnienie nie biegnie, a ponadto inne okoliczności, związane choćby z prowadzeniem różnego rodzaju kontroli podatkowych, które nie powodują zawieszenia bądź przerwania biegu przedawnienia. Ustawodawca powinien wziąć pod uwagę również okoliczności faktyczne, towarzyszące egzekwowaniu należności podatkowych, jak chociażby zachowania podatników uchylających się od opodatkowania czy też ukrywających majątek przed egzekucją. Nie bez znaczenia dla określenia długości terminu przedawnienia pozostaje wreszcie faktyczna wydolność organów administracji podatkowej, chociaż słabość instytucjonalna państwa nie może stanowić samoistnej przesłanki usprawiedliwiającej nadmierne wydłużanie terminu przedawnienia.

Trybunał w powołanym orzeczeniu wskazał, że instytucja przedawnienia zobowiązań podatkowych raz, że służy realizacji konieczności zachowania równowagi budżetowej, a drugą wartością konstytucyjną, która uzasadnia wprowadzenie instytucji przedawnienia do prawa podatkowego, jest stabilizacja stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych. Konstatując TK stwierdził, że „nie ma zatem wątpliwości, że przedawnienie zobowiązań podatkowych, choć nie jest *expressis verbis* uregulowane w ustawie zasadniczej, znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnie chronionych [...] a ustawodawca powinien kształtować mechanizmy prawa podatkowego w taki sposób, aby wygaśnięcie zobowiązania podatkowego następowało w rozsądnym terminie. Jak zostało to wskazane w wyroku o sygn. P 26/10, egzekwowanie długu podatkowego i towarzysząca mu niepewność podatnika co do stanu jego zobowiązań podatkowych nie mogą trwać przez dziesięciolecia. Choć instytucja przedawnienia

zobowiązania podatkowego może niekiedy sankcjonować naruszenie przez podatnika konstytucyjnego obowiązku płacenia podatków, to jednak, skoro została wprowadzona do systemu prawnego, musi realizować stawiane jej zadania. Jednym z nich zaś jest stabilizowanie stosunków społecznych poprzez wygaszanie z upływem czasu zadawnionych zobowiązań podatkowych. Jak podkreślił Trybunał w wyroku sygn. P 41/10, stabilizacja stosunków społecznych jest zaś wartością konstytucyjną zakotwiczoną w zasadzie bezpieczeństwa prawnego, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.”

Powyższa konstatacja Trybunału Konstytucyjnego, pomimo, że orzeczenie odnosiło się do regulacji podatkowych, ma jednak uniwersalny charakter i utwierdza Sąd w przekonaniu, że także kary pieniężne, stanowiące inne należności budżetowe ulegać muszą przedawnieniu, w oparciu o stosowane odpowiednio przepisy ordynacji podatkowej.

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

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotny był przepis przejściowy zawarty w art. 16 ustawy z 7 kwietnia 2017r, wprowadzający rzeczzone 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 znajdą zastosowanie.

W sprawie niniejszej postępowanie w sprawie niniejszej zostało wszczęte w dniu 28 lutego 2018r, a więc po wejściu w życie przepisów działu IV A, dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych, co miało miejsce 1 czerwca 2017r.

Zatem w sprawie mógł być wprost zastosowany przepis art. 189 g kpa, w myśl którego administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło 5 lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa.

W sprawie niniejszej naruszenie prawa nastąpiło w dniu 31 marca 2014r, w którym 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 w dniu 31 marca 2019r. Przyjęcie tego rozwiązania oznaczałoby, że organ miał prawo nałożyć na powoda karę pieniężną, gdyż w dacie wydanie decyzji o ukaraniu tj 14 sierpnia 2018r możliwość nałożenia kary nie była przedawniona.

Niemniej jednak nowela k.p.a. dotycząca administracyjnych kar pieniężnych wprowadziła także zasadę stosowania przepisu względniejszego dla strony. Mianowicie przepis art. 189c k.p.c. stanowi, że 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 względniejszą dla strony.

Zważywszy więc, że aktualnie termin przedawnienia wynosi 5 lat, lecz w świetle powyższych rozważań o konieczności uwzględniania w demokratycznym państwie prawa przedawnienia w odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych, należy skonstatować, że termin przedawnienia przewidziany w ordynacji podatkowej, który byłby zastosowany w odniesieniu do powoda, gdyby nie nastąpiła zmiana regulacji, jest krótszy, bo wynosi 3 lat. Oznacza to, że należy w myśl zasady wynikającej z art. 189c zastosować ustawę poprzednią, która niewątpliwie jest względniejsza dla powoda, bo przewiduje krótszy termin przedawnienia.

Do zaniechania powoda znaleźć powinien zatem zastosowanie przepis art. 68 § 1 ordynacji, 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, 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 sprawie niniejszej, że przedawnienie upłynęło najpóźniej po okresie 3 lat od końca roku, w którym powstał obowiązek (czyli od 31 grudnia 2014), a więc z końcem roku 2017. Oczywiście jest więc, że przepisy ordynacji podatkowej, którą można zastosować odpowiednio są 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 .

Zatem w świetle powyższych rozważań nie było możliwe ukaranie powoda decyzją z 14 sierpnia 2018r, za niewypełnienie obowiązku, który powstał w marcu 2014r., gdyż prawo do ukarania uległo przedawnieniu.

Zdaniem Sądu w dacie powstania po stronie powoda obowiązku przedstawienia świadectwa efektywności, do przedawnienia kar administracyjnych należało stosować przepisy ordynacji podatkowej wprost ew w drodze analogii.

W myśl art. 2 § 1 pkt 1 przepisy 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 to niebędące podatkami i opłatami należności stanowiących dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych art. 3 pkt 8 ordynacji), a ponadto w myśl art 2 § 2. jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III ordynacji stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy (czyli inne niż podatkowe).

Skoro więc kary administracyjne nakładane przez Prezesa UKE są niepodatkowymi należnościami Skarbu Państwa, ewentualnie są do nich bardzo zbliżone, to 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, przedawnienie w naruszeniu prawa nastąpiło po upływie 3 lat, o czym wyżej.

Odnosnie zarzutu niezastosowania wprost art. 42 ust. 3 ustawy o ef. energ. z dnia 20 maja 2016 r., odsyłającego do przepisów ordynacji podatkowej i wskazanego tam 3 letniego termin przedawnienia, to był on niezasadny. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o ef. energ. z dnia 20 maja 2016 r. do wykonania i rozliczenia wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 12 ust. 1 i art. 23 ust. 3 ustawy uchylanej w art. 59, 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 2016r nie mają zatem zastosowania.

Wyjątkiem w tym zakresie jest przepis art. 54 ust 2 ustawy o ef. energ. z dnia 20 maja 2016 r. który przewiduje, że kary pieniężne wymierzone na podstawie art. 35 ustawy uchylanej w art. 59 (a więc ustawy o ef. energ z 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.

Powyzsza okoliczność wskazująca, że wpływy z kar uiszczanych na podstawie art. 35 ustawy o ef. energ. z 15.04.2011r stanowią dochód budżetu państwa, co potwierdza jedynie, że mogą do nich wprost znaleźć zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej, o czym wyżej.

W tym stanie rzeczy Sąd uznał, że zaskarżona decyzja nie odpowiada przepisom prawa, co skutkowało jej uchyleniem na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c..

O kosztach procesu rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu, przyjmując, że pozwany, jako strona przegrywająca sprawę, zobowiązany jest do zwrotu pozwanemu kosztów procesu, które obejmowały wynagrodzenie pełnomocnika procesowego pozwanego w wysokości 720 zł ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, a także opłatę sądową od odwołania w kwocie 100 zł.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka