

Sygn. akt *XVII AmE 61/18*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 stycznia 2020 r.

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

Przewodnicząca – **SSO Ewa Malinowska**

Protokolant – protokolant sądowy Magdalena Żabińska

po rozpoznaniu 14 stycznia 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) (...) **Spółki Akcyjnej z siedzibą w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o stwierdzenie nieważności decyzji**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 27 października 2017 r. znak: (...)

1) oddala odwołanie;

2) zasądza od (...) (...) Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Ewa Malinowska

Sygn. akt *XVII AmE 61/18*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 27 października 2017 r. (znak: (...)), wydaną w oparciu o art. 156 § 1 pkt 2 w związku z art. 157 § 1 i art. 158 § 1 k.p.a. i art. 30 ust. 1 oraz art. 56 ust. 1 pkt 1a w związku z art. 9a ust. 8 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 220, z późn. zm. - w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2007 r. do dnia 8 sierpnia 2010 r.; dalej: PE), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego wnioskiem z 5 lipca 2017 r. przedsiębiorcy (...) S.A. z siedzibą w W. w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 31 grudnia 2012 r. (znak: (...)), dotyczącej wymierzenia przedsiębiorcy (...) S.A. (obecnie (...) S.A.) z siedzibą w W., kary pieniężnej za niewypełnienie w II półroczu 2007 r. obowiązku określonego w art. 9a ust. 8 ustawy - Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2007 r. do dnia 8 sierpnia 2010 r.), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki odmówił stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji. ( decyzja, k. 4-8).

Odwołanie od tej decyzji wywiodła Spółka (...) S.A. z siedzibą w W., zaskarżając decyzję w całości i wnosząc o jej zmianę, przez stwierdzenie nieważności decyzji prezesa URE z 31 grudnia 2012 r. znak: (...). Strona powodowa wniosła również o zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie:

a) przepisów postępowania: tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego przez niezastosowanie i odmowę stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa URE z dnia 31 grudnia 2012 r. znak (...), w

wyniku uznania braku rażącego charakteru naruszenia prawa ze względu na niejednoznaczność przepisów i potrzebę ich wykładni oraz przez brak analizy przesłanki stwierdzenia nieważności, jakim było wydanie kwestionowanej decyzji bez podstawy prawnej. Tymczasem w dacie wydania kwestionowanej decyzji możliwość stosowania przepisów działu III Ordynacji podatkowej do kar pieniężnych ustalanych na podstawie art. 56 Prawa energetycznego nie budziła wątpliwości, co czyni uznanie Prezesa URE arbitralnym i bezpodstawnym, a dodatkowo wprost niezgodnym z nakazem wynikającym z art. 7a Kpa;

b) przepisów prawa materialnego, tj. art. 2 § 2 i art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (w brzmieniu z 2012 r.) w zw. z art. 56 ust. 4, ust. 2b i ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego (w brzmieniu z 2012 r.) w zw. z art. 401 ust. 7 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (w brzmieniu z 2012 r.) przez ich błędną interpretację i niezastosowanie, co doprowadziło do nieprawidłowego uznania, że do kary pieniężnej ustalonej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a Prawa energetycznego nie można stosować działu III Op, w tym jej przepisów o przedawnieniu, tylko dlatego, że stanowi ona przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nie zaś budżetu państwa, co powoduje, że nie stanowi ono niepodatkowej należności budżetowej,

a w konsekwencji

art. 68 § 1 Op przez niezastosowanie, prowadzące do odmowy stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa URE z dnia 31 grudnia 2012 r. znak (...) pomimo że decyzja ta została wydana po upływie terminu wskazanego tym przepisem, a więc bez podstawy prawnej.

Strona powodowa podtrzymała swoje stanowisko procesowe w piśmie datowanym na 19 lipca 2018 r. (odwołanie, k. 9-21; replika powoda na odpowiedź pozwanego na odwołanie, k. 71-81).

Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania oraz o zasądzenie od powoda na jego rzecz zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. (odpowiedź na odwołanie, k. 42-50).

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

Dnia 22 maja 2009 r. Prezes URE wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie wymierzenia (...) S.A. z siedzibą w W. kary pieniężnej w związku z ujawnieniem nieprawidłowości polegających na nieprzestrzeganiu:

1) w I półroczu roku 2007, określonego w art. 9a ust. 8 ustawy - Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym do 30 czerwca 2007 r.) obowiązku zakupu oferowanej energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w przyłączonych do sieci źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

2) w II półroczu roku 2007, określonego w art. 9a ust. 8 ustawy - Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2007 r.) obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (zwanemu dalej „Prezesem URE”) świadectw pochodzenia z kogeneracji, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, dla energii elektrycznej wytworzonej w jednostkach kogeneracji znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo uiszczenia opłaty zastępczej obliczonej w sposób określony w art. 9a ust. 8a ustawy - Prawo energetyczne. (zawiadomienie o wszczęciu postępowania, k. 37-42 akt admin.).

Decyzją z 31 grudnia 2012 r. (znak: (...)) Prezes URE wymierzył (...) S.A. (poprzednio: (...) S.A. a obecnie: (...) S.A.) z siedzibą w W. karę pieniężną:

1) w odniesieniu do I półrocza 2007 r. za niewywiązanie się z określonego w art. 9a ust. 8 ustawy - Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2007 r.) obowiązku zakupu oferowanej energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w przyłączonych do sieci źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - w kwocie 2 094 150,00 zł;

2) w odniesieniu do II półrocza 2007 r. za niewywiązanie się z określonego w art. 9a ust. 8 ustawy - Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2007 r. do dnia 8 sierpnia 2010 r.) obowiązku uzyskania i przedstawienia

do umorzenia Prezesowi URE świadectw pochodzenia z kogeneracji, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, dla energii elektrycznej wytworzonej w jednostkach kogeneracji znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo uiszczenia opłaty zastępczej, obliczonej w sposób określony w art. 9a ust. 8a ustawy - Prawo energetyczne - w kwocie 14 954 450,22 zł. (decyzja, k. 43-71 akt admin.).

Decyzja ta została doręczona ukaranemu przedsiębiorcy 8 stycznia 2013 r. (okoliczności bezsporne).

Na skutek odwołania Spółki od ww. decyzji Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 23 kwietnia 2015 r., wydanym w sprawie o sygn. akt XVII AmE 67/13, uchylił zaskarżoną decyzję w całości. Natomiast w wyniku apelacji Prezesa URE od tego orzeczenia, Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 28 października 2016 r., wydanym w sprawie o sygn. akt VI ACa 1195/15, zmienił zaskarżony wyrok częściowo, uchylając zaskarżoną decyzję w punkcie pierwszym w całości oraz w punkcie trzecim w zakresie wymierzonej kary pieniężnej w kwocie 2.094.150 zł (odpis wyroku wraz z uzasadnieniem ws. VI ACa 1195/15, k. 72-84 akt admin.).

W dniu 20 marca 2018 r. Sąd Najwyższy wydał wyrok w sprawie o sygn. akt III SK 12/17, na mocy którego uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 28 października 2016 r. (sygn. akt VI ACa 1195/15) w punkcie 1 i w tym zakresie przekazał sprawę sądowi II instancji do ponownego rozpoznania. (kserokopia wyroku wraz z uzasadnieniem ws. III SK 12/17, k. 58-69).

Dnia 25 listopada 2016 r. ukarana Spółka wpłaciła na rachunek Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚGW) kwotę 14 954 450,22 zł tytułem zapłaty kary pieniężnej nałożonej decyzją Prezesa URE z 31 grudnia 2012 r. (okoliczności bezsporne).

W dniu 7 lipca 2017 r. do Urzędu Regulacji Energetyki wpłynął wniosek (...) S.A. z siedzibą w W. z 5 lipca 2017 r. o stwierdzenie nieważności w całości decyzji Prezesa URE z 31 grudnia 2012 r. (znak: (...)), w której orzeczono, że przedsiębiorca nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 9a ust. 8 ustawy - Prawo energetyczne (w brzmieniu obowiązującym w 2007 r.) i w związku z tym wymierzono mu karę pieniężną. We wniosku tym podniesiono, między innymi, że wnioskująca Spółka uiszcza bez wezwania Prezesa URE na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej karę pieniężną w wysokości wynikającej z ww. decyzji, zgodnie z art. 56 ust. 2b PE (w brzmieniu z 2007 r.), aby nie dopuścić do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Niemniej jednak, zdaniem Spółki, kara ta została uiszczona bezpodstawnie, bowiem decyzję w sprawie jej wymierzenia wydano i doręczono stronie już po upływie 3-letniego terminu na wydanie decyzji wynikającego z art. 68 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. (wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, k. 1-4 akt admin.).

Dnia 27 października 2017 r. Prezes URE wydał decyzję, którą odmówił stwierdzenia nieważności decyzji z 31 grudnia 2012 r. Orzeczenie to zostało zaskarżone w ramach niniejszego postępowania sądowego.

Powyżej opisany stan faktyczny nie był sporny między stronami, a Sąd ustalił go na podstawie ww. dowodów oraz niezaprzeczonych twierdzeń stron.

### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

W niniejszej sprawie spór między stronami miał charakter prawny, a dotyczył tego, czy wydanie przez Prezesa URE decyzji z 31 grudnia 2012 r. - na mocy której wymierzono powodowi karę pieniężną - nastąpiło po upływie terminu przedawnienia określonego w art. 68 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (dalej: OP), a w rezultacie, czy decyzja ta została wydana z rażącym naruszeniem prawa, co uzasadniałoby konieczność stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która - między innymi - została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Należy przy tym podkreślić, że wprawdzie instytucja stwierdzenia nieważności decyzji została przewidziana przez ustawodawcę, to jednak ma

ona charakter wyjątkowy z uwagi na wyrażoną w art. 16 k.p.a. ogólną zasadę trwałości (stabilności) ostatecznej decyzji administracyjnej. To zaś uzasadnia ścisłą interpretację przesłanek (podstaw) stwierdzenia nieważności decyzji, wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Z tego względu przyjmuje się, że przesłanka rażącego naruszenia prawa dotyczy wady istotnej decyzji, która wymaga zdecydowanego odróżnienia od - nie mającego takiego charakteru - innego naruszenia prawa. Rażące naruszenie prawa stanowi kwalifikowaną formę naruszenia norm prawnych, w związku z czym niezasadne jest utożsamianie tego pojęcia z każdym naruszeniem prawa. Przykładowo, naruszenie przepisów postępowania lub prawa materialnego, mające istotny wpływ na wynik sprawy, jednak nie noszące cech rażącego naruszenia prawa, nie może być podstawą stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej. Co istotne z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy, zarówno w judykaturze, jak i w literaturze przyjmuje się, że rażące naruszenie prawa zachodzi w przypadku naruszenia przepisu niepozostawiającego wątpliwości co do jego bezpośredniego rozumienia, a więc jest ono jednoznaczne, wyraźne, bezsporne. Występuje ono tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich oczywistą niezgodność. O rażącym naruszeniu prawa możemy mówić, gdy dotknięta nim decyzja wywołuje skutki prawne nie dające się pogodzić z wymogami praworządności, którą należy chronić nawet kosztem wzruszenia ostatecznej decyzji. Nie chodzi więc w takim przypadku o spór o wykładnię prawa, tylko o działanie wbrew nakazowi lub zakazowi przewidzianemu w prawie. Tak więc o rażącym naruszeniu prawa można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy proste zestawienie treści decyzji z treścią przepisu prowadzi do oczywistego wniosku, że pozostają one ze sobą w jawnej sprzeczności, zaś naruszony przepis nie wymaga przy jego zastosowaniu wykładni prawa (zob. K. Glibowski [w:] red. Wierzbowski, komentarz do art. 156 k.p.a., System Informacji Prawnej Legalis 2019 wraz z powołanym tam orzecznictwem).

W kontekście niniejszej sprawy wymaga podkreślenia, że warunkiem wystąpienia nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jest stwierdzenie, że w zakresie objętym konkretną decyzją administracyjną obowiązywał niewątpliwy stan prawny (zob. uzasadnienie wyroku NSA z 18.07.1994 r., sygn. akt V SA 535/94, System Informacji Prawnej LEX nr 10605). Jako rażącego nie można natomiast traktować takiego rozstrzygnięcia, które wynika z odmiennej interpretacji danej normy. Rażące naruszenie prawa jest bowiem z reguły wyrazem ewidentnego i jasno uchwytnego błędu w interpretowaniu prawa, przekroczenia prawa w sposób jasny i niedwuznaczny (zob. uzasadnienia wyroków NSA z 17.09.1997 r., sygn. akt III SA 1425/96; System Informacji Prawnej LEX nr 32626; NSA z 9.09.1998 r., sygn. akt II SA 1249/97; System Informacji Prawnej LEX nr 41819; NSA z 30.06.2010 r., sygn. akt I OSK 373/10; System Informacji Prawnej LEX nr 595361; NSA z 9.03.1999 r., sygn. akt V SA 1970/98). System Informacji Prawnej LEX nr 50195). W orzecznictwie przyjmuje się, że podstawy do przyjęcia, że zachodzi rażące naruszenie prawa nie stanowi rozbieżność w wykładni prawa. Zastosowanie przy wydawaniu decyzji administracyjnej jednej z możliwych interpretacji niejednoznacznych w swej treści przepisów prawa nie może być uznane za rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji, tylko z tego powodu, że interpretacji tej nie podziela organ wyższego stopnia. Jeżeli przepis prawa dopuszcza możliwość rozbieżnej jego interpretacji, to wybór jednej z nich nie może być oceniony jako rażące naruszenie prawa nawet wówczas, gdy zostanie ona później uznana za nieprawidłową, albo inna interpretacja zostanie uznana za słusniejszą (zob. K. Glibowski [w:] red. Wierzbowski, komentarz do art. 156 k.p.a., System Informacji Prawnej Legalis 2019 wraz z powołanym tam orzecznictwem).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy stwierdza, że - wbrew stanowisku prezentowanemu przez stronę powodową - w stanie prawnym relewantnym dla rozpoznawanej sprawy, kwestia przedawnienia kar pieniężnych, nakładanych na podstawie art. 56 Prawa energetycznego, ani nie została w sposób jasny i precyzyjny uregulowana w przepisach prawa, ani nie została jednoznacznie rozstrzygnięta w orzecznictwie sądów i organów administracyjnych, czy sądów powszechnych i Sądu Najwyższego (na istnienie takich rozbieżności wskazano - przykładowo - w końcowych rozważaniach zawartych w uzasadnieniu wyroku NSA z 28.11.2017 r., sygn. akt II GSK 2433/13, System Informacji Prawnej LEX nr 2431230; czy w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z 30.01.2018 r., sygn. akt VI SA/Wa 1629/17, System Informacji Prawnej Legalis). Różne poglądy w tym zakresie prezentowane są także w doktrynie. Z tego względu już na wstępie należy stwierdzić, że brak jest podstaw do stwierdzenia wydania przez Prezesa URE zaskarżonej decyzji z 21 grudnia 2012 r. z rażącym naruszeniem prawa.

Jeśli chodzi o uregulowanie instytucji przedawnienia kar pieniężnych przewidzianych w Prawie energetycznym, to można wyróżnić w tym zakresie następujące cezury czasowe: **(1)** okres od chwili wejścia w życie ustawy Prawo energetyczne do 30 października 2015 r. – tj. okres, w którym brak było jakichkolwiek unormowań w tym przedmiocie; **(2)** okres od 30 października 2015 r. do 2 września 2016 r., w którym na mocy nowelizacji ustawy - Prawo energetyczne z 11 września 2015 r. (Dz. U. 2015, poz. 1618), wprowadzono do niej art. 56 ust. 7a, zgodnie z którym, w sprawach dotyczących kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa; **(3)** okres od 2 września 2016 r. do 1 czerwca 2017 r., w którym na skutek kolejnej nowelizacji Prawa energetycznego z 22 lipca 2016 r. (Dz. U. 2016, poz. 1165), zmieniono art. 56 ust. 7a przez wyłączenie z zastosowania art. 68 § 1-3 Ordynacji podatkowej; **(4)** okres od 1 czerwca 2017 r., w którym - obok regulacji obowiązującej w poprzednim okresie - znajduje zastosowanie także przepis art. 189g k.p.a., stanowiący ogólną regulację przedawnienia kar pieniężnych w prawie administracyjnym.

W ustawie Ordynacja podatkowa instytucji przedawnienia dotyczy art. 70 i art. 68. Pierwszy z wymienionych przepisów wprowadza ogólny termin przedawnienia zobowiązań podatkowych (przedawnienie egzekucji należności podatkowej), bez względu na to, czy powstały one z mocy prawa, czy z mocy decyzji i zgodnie z brzmieniem jego § 1, zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Natomiast w art. 68 § 1 OP przewidziano termin, w jakim organ może wydać decyzję ustalającą zobowiązanie podatkowe i zgodnie z brzmieniem tego przepisu, 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.

Niniejsza sprawa dotyczy stanu prawnego obowiązującego w pierwszym z wymienionych okresów, w którym brak było przepisów prawa regulujących instytucję przedawnienia w odniesieniu do kar pieniężnych przewidzianych w Prawie energetycznym. Jak zauważono powyżej, już pobieżna analiza orzecznictwa i literatury przedmiotu wskazuje zaś na brak jednoznacznego stanowiska, w ogóle co do możliwości zastosowania w danym przypadku instytucji przedawnienia, a nie tylko - co do wskazywanej przez powoda - możliwości odpowiedniego zastosowania przepisów działu III OP, w tym jej art. 68 § 1. Co więcej, nie ustaliła się także wówczas w ogóle jednolita praktyka orzecznicza, co do przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych (a nie tylko kar nakładanych na podstawie Prawa energetycznego) na podstawie art. 68 § 1 OP. Jeśli zaś chodzi o kary wymierzane w analizowanym okresie przez Prezesa URE na podstawie art. 56 ust. 1 PE, to prezentowany jest - między innymi - pogląd, że w tym przypadku nie było możliwości powołania się na instytucję przedawnienia (por. M. Sachajko [w:] red. M. Swora, Z. Muras, Prawo energetyczne. Komentarz, Warszawa 2010, s. 1352, teza 35; uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 30.01.2018 r., sygn. akt VI SA/Wa 1629/17, System Informacji Prawnej Legalis). Według innego stanowiska, możliwe było analogiczne stosownie rozwiązań zawartych w przepisach działu III Ordynacji podatkowej, z uzasadnieniem, że kary pieniężne stanowią niepodatkowe należności budżetowe w rozumieniu art. 3 pkt 8 OP, do których znajdują zastosowanie ww. przepisy Ordynacji (tak np. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 18.08.2015 r., sygn. akt II GSK 948/14 – orzeczenie dostępne na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz wyroku z 21.03.2019 r., sygn. akt I GSK 994/18, System Informacji Prawnej Legalis – przy czym w orzeczeniach tych wypowiediano się o możliwości zastosowania art. 70 OP; M. Szpyrka, Kilka uwag o przedawnieniu kar pieniężnych w prawie energetycznym, IKAR 2019, Nr 1, artykuł dostępny w Systemie Informacji Prawnej Legalis). Natomiast zgodnie z przeciwnym zapatrywaniem, niepodatkowe należności budżetowe to jedynie takie należności, których obowiązek ponoszenia stanowi realizację przepisów prawa, a nie jest wynikiem naruszenia tych przepisów (tak NSA w uzasadnieniu wyroku z 14.11.2014 r., sygn. akt II GSK 1693/13, orzeczenie dostępne na stronie internetowej: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W rozważanej kwestii zaprezentowano także pogląd, o potrzebie odpowiedniego zastosowania w zakresie przedawnienia przepisów prawa karnego, w szczególności art. 101 § 2 Kodeksu karnego (tak Czarnecka i Ogłódek w komentarzu do art. 56 PE, System Informacji Prawnej Legalis).

Jednak nawet gdyby przyjąć poprawność stanowiska, że do 30 października 2015 r. do przedawnienia kar pieniężnych, wymierzanych na podstawie art. 56 ust. 1 PE i uiszczanych na rzecz urzędów skarbowych, znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy działu III Ordynacji podatkowej, to w rozpatrywanej sprawie, nie było podstaw do zastosowania

wskazywanego przez powoda art. 68 § 1 OP w odniesieniu do decyzji z 31 grudnia 2012 r., w przedmiocie wymierzenia powodowej Spółce kary pieniężnej za niewypełnienie w II półroczu 2007 r. obowiązku określonego w art. 9a ust. 8 PE. Niemożność zastosowania tego przepisu wynika z tego, że zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 56 ust. 2b PE, beneficjentem wpływu z kary nałożonej na powoda przedmiotową decyzją był Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a nie urząd skarbowy. Sąd Okręgowy podziela bowiem, zaprezentowane w zaskarżonej decyzji stanowisko Prezesa URE, co do braku podstaw do uznania wpływów z tytułu kar pieniężnych, nakładanych za naruszenie obowiązku przewidzianego w art. 9a ust. 8 PE i stanowiących przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z niepodatkowe należności budżetowe w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 8 OP, co w konsekwencji wyklucza możliwość zastosowania do nich przepisów działu III Ordynacji podatkowej, w tym art. 68 § 1 tej ustawy.

Zgodnie z art. 2 § 2 ustawy - Ordynacja podatkowa (w brzmieniu tego przepisu obowiązującym w dacie wydania decyzji z 31 grudnia 2012 r.), jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III stosuje się również do opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy. Z kolei według art. 3 pkt 8 tej ustawy, pod pojęciem niepodatkowych należności budżetowych rozumie się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych.

Dla wykładni pojęcia „dochód budżetu państwa” pozwany trafnie odwołał się do art. 111 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w którym zawarto katalog dochodów budżetu państwa. Stosownie do punktów 1 i 12 tego przepisu, dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są, między innymi, podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych, a także grzywny, mandaty, i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej. W świetle przepisów komentowanej ustawy, która reguluje zasady gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz organizacji podmiotów administrujących finansami publicznymi, spod pojęcia dochodów budżetu państwa wyłączone zostały przychody osiągnięte przez inne niż Skarb Państwa jednostki sektora finansów publicznych, w tym kary uiszczane na rachunki innych jednostek sektora finansów publicznych.

W myśl art. 56 ust. 2b ustawy - Prawo energetyczne (w brzmieniu tego przepisu aktualnym na dzień 31 grudnia 2012 r.) wpływy z tytułu kar pieniężnych za niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 9a ust. 8 tej ustawy, stanowiły przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (a więc odmiennie, niż kary uiszczane na podstawie art. 56 ust. 4 PE na konto właściwego urzędu skarbowego). Natomiast według art. 400 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jest państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (czyli stanowi inną państwową osobą prawną utworzoną na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych). Według zaś art. 401 ust. 7 pkt 4 ustawy o ochronie środowiska - w brzmieniu przepisu relewantnym dla rozpoznawanej sprawy - przychody Narodowego Funduszu stanowiły wpływy z opłat zastępczych, o których mowa w art. 9a ust. 1 pkt 2 i ust. 8 pkt 2 ustawy - Prawo energetyczne oraz wpływy z kar wymierzanych na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a i 28-30 tej ustawy. Z kolei według art. 401c ust. 5 ustawy o ochronie środowiska (w brzmieniu aktualnym na 31 grudnia 2012 r.), środki Narodowego Funduszu w wysokości nie mniejszej niż kwota przychodów, o których mowa w art. 401 ust. 7 pkt 4 i 4a, po pomniejszeniu o koszty obsługi tych przychodów, przeznaczają się na wspieranie poprawy efektywności energetycznej, w tym wysokosprawnej kogeneracji, w rozumieniu ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, lub na wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz budowy lub przebudowy sieci służących przyłączaniu tych źródeł. Wpływy z tytułu kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa URE na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1a ustawy - Prawo energetyczne mogły być zatem wydatkowane przez Narodowy Fundusz jedynie na cele ściśle określone w ustawie - Prawo ochrony środowiska.

W świetle całokształtu przywołanych wyżej unormowań prawnych, należy podzielić stanowisko Prezesa URE o braku możliwości zakwalifikowania należności z tytułu kary pieniężnej, wymierzonej decyzją z 31 grudnia 2012 r. w oparciu o art. 56 ust. 1 pkt 1a PE, jako niepodatkowej należności budżetowej w rozumieniu art. 3 pkt 8 ustawy - Ordynacja

podatkowa, co w konsekwencji oznacza, że brak jest podstaw do stosowania do tych należności działu III OP. Jednocześnie Sąd nie zgadza się z odmienną argumentacją, zaprezentowaną w danym zakresie przez powoda, uznając tym samym za niezasadne zarzuty odwołania, wskazujące na naruszenie przepisów Ordynacji podatkowej.

Należy także odnotować, że w uzasadnieniu wyroku z 20 marca 2018 r. wydanego w danej sprawie (sygn. akt III SK 12/17) również Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „kwalifikacja w dacie wydania decyzji wpływów z kar pieniężnych za naruszenie obowiązku z art. 9a ust. 8 PE jako przychodów Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, wyłącza zastosowanie art. 68 Ordynacji podatkowej”.

Z tych wszystkich względów, wobec braku podstaw do stwierdzenia wydania z rażącym naruszeniem prawa decyzji z 31 grudnia 2012 r., na mocy której wymierzono stronie powodowej karę pieniężną za niewywiązanie się z obowiązku przewidzianego w art. 9a ust. 8 PE, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c., Sąd oddalił odwołanie, wobec braku podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c., zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że powodowa Spółka - jako przegrywająca sprawę – zobowiązana jest do zwrotu pozwanemu Prezesowi URE kosztów procesu, na które złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, określonej w § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Ewa Malinowska