

Sygn. akt *XVII AmE 79/20*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 czerwca 2021 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 10 czerwca 2021 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 16 grudnia 2019 r.

Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;

2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz (...) S.A. z siedzibą w W. kwotę 1720 zł (tysiąc siedemset 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 79/20*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 16 grudnia 2019 r., znak: (...), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, działając w oparciu o przepisy art. 56 ust. 2 i art. 56 ust. 1 pkt 3a, w związku z art. 11 i art. 11d ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 755 ze zm.), (dalej: p.e.), w związku z § 5 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła (Dz. U. z 2007 r., Nr 133, poz. 924), oraz na podstawie art. 104 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 p.e. 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. w dniach 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. w odniesieniu do:

- dwóch punktów poboru energii elektrycznej zlokalizowanych w R. przy ul. (...).

- jednego punktu poboru energii elektrycznej zlokalizowanego w R. przy ul. (...),

naruszyła obowiązek stosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej wynikający z art. 11 i art. 11d ust. 3 ustawy - Prawo energetyczne, co podlega karze pieniężnej określonej w art. 56 ust. 1 pkt 3a tej ustawy.

2. Za działanie wymienione w punkcie 1 wymierzył spółce (...) S.A. z siedzibą w W. karę pieniężną w kwocie 30 213 zł (decyzja, k. 6-15v)

Odwołanie od tej decyzji wniosła spółka (...) S.A. z siedzibą w W. wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji i skierowanie sprawy do ponownego rozpatrzenia albo uchylenie i zmianę oraz o zasądzenie od Prezesa URE zwrotu kosztów procesowych wraz z kosztami zastępstwa procesowego według norm przepisanych. Powodowa spółka zarzuciła decyzji:

1. przedawnienie wymiaru kary, gdyż zdarzenie uzasadniające wymierzenie kary przez Prezesa URE miało miejsce w sierpniu 2015 r., tj. przed wejściem w życie (31.10.2015 r.) nowelizacji Prawa energetycznego wprowadzającej do tej ustawy art. 56 ust. 7a, tj. odesłanie do przepisów Ordynacji podatkowej. Doktryna oraz praktyka orzecznicza przyjmowała, iż do kar przewidzianych w Prawie energetycznym stosuje się odpowiednio (w ramach usuwania luki w prawie) przepisy Ordynacji podatkowej, zatem przedawnienie prawa do ustalenia zobowiązania pieniężnego następowało z upływem lat 3 od zakończenia roku kalendarzowego, w którym doszło do zdarzenia uzasadniającego nałożenie kary;

2. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 56 ust. 6 oraz 6a p.e. w zw. z art. 56 ust. 3 p.e. Powołane przepisy określają sposób miarkowania kary administracyjnej przez Prezesa URE i nakładają następujące ograniczenia swobody uznaniowej w tym zakresie:

- kara nie może być wyższa niż 15% przychodu przedsiębiorcy uzyskanego w roku poprzedzającym zdarzenie uzasadniające jej nałożenie,
- należy uwzględnić stopień szkodliwości naruszenia,
- dotychczasowe zachowanie,
- stopień zawinienia,
- możliwości finansowe podmiotu;

3. brak uwzględniania okoliczności, które miały wpływ na wymiar kary, tj.:

- brak oceny dotychczasowej, nienagannej postawy karanego przedsiębiorstwa;
- brak dostatecznej komunikacji o wprowadzanych ograniczeniach poboru mocy;
- natychmiastowe podjęcie przed odwołującego się stosownych działań i skuteczne ich wdrożenie;
- tempo wdrożeń z uwzględnieniem faktu, iż odwołujący się jest zakładem pracy chronionej i zatrudnia ponad 150 pracowników niepełnosprawnych, których stan zdrowia musi być należycie zabezpieczony.

(odwołanie, k. 16-19).

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa URE zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych

(odpowiedź na odwołanie, k. 68-73v).

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

(...) S.A. z siedzibą w W. zajmuje się m. in. produkcją i handlem artykułami cukierniczymi. (odpis pełny z KRS powoda, k. 35-50 akt adm.)

W dniu 20 maja 2011 r. spółka (...) S.A. z siedzibą w W. zawarła z (...) S.A. „Umowę o świadczenie usług dystrybucji Nr (...)” na mocy której energia elektryczna musiała być dostarczana do obiektu, zlokalizowanego w R., przy ul. (...) oraz dwóch obiektów zlokalizowanych w R., przy ul. (...). Moc umowną ustalono na poziomie 610 kW, a moc bezpieczną na poziomie 50 kW dla punktu poboru zlokalizowanego w R., przy ul. (...); 410 kW, a moc bezpieczną na poziomie 100 kW dla punktu poboru zlokalizowanego w R., przy ul. (...) oraz 800 kW, a moc bezpieczną na poziomie 0 kW dla drugiego punktu poboru zlokalizowanego w R., przy ul. (...). (Umowa o świadczenie usług dystrybucji Nr (...) z dnia 20 maja 2011 r. wraz z załącznikami, k. 26-69 akt adm.)

Stosownie do § 3 ust. 2e umowy o świadczenie usług dystrybucji Nr (...) z dnia 20 maja 2011 r. odbiorca zobowiązuje się do ograniczenia poboru energii elektrycznej w przypadku wprowadzenia przez Radę Ministrów ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej zgodnie z opracowanymi przez (...) planami. (Umowa o świadczenie usług dystrybucji Nr (...) z dnia 20 maja 2011 r., k. 29 akt adm.)

(...) S.A. pismem z 15 lipca 2014 r., zawiadomił powoda, że jego obiekt, zlokalizowany w R., przy ulicy (...) podlega planowi ograniczeń w poborze energii elektrycznej, obowiązującemu od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz przedstawił przedsiębiorcy tabelę dopuszczalnego poboru mocy w razie wprowadzenia takich ograniczeń. W planie ograniczeń moc bezpieczną przy 20 stopniu zasilania ustalono na 50 kW, zaś moc zamówioną na 610 kW. (plan dopuszczalnego poboru mocy elektrycznej k. 22 akt adm.)

(...) S.A. pismem z 15 lipca 2014 r., zawiadomił powoda, że jego obiekt, zlokalizowany w R., przy ulicy (...) podlega planowi ograniczeń w poborze energii elektrycznej, obowiązującemu od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz przedstawił przedsiębiorcy tabelę dopuszczalnego poboru mocy w razie wprowadzenia takich ograniczeń. W planie ograniczeń moc bezpieczną przy 20 stopniu zasilania ustalono na 100 kW, zaś moc zamówioną na 410 kW. (plan dopuszczalnego poboru mocy elektrycznej k. 23 akt adm.)

(...) S.A. pismem z 15 lipca 2014 r., zawiadomił powoda, że jego drugi obiekt, zlokalizowany w R., przy ulicy (...) podlega planowi ograniczeń w poborze energii elektrycznej, obowiązującemu od 1 września 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. oraz przedstawił przedsiębiorcy tabelę dopuszczalnego poboru mocy w razie wprowadzenia takich ograniczeń. W planie ograniczeń moc bezpieczną przy 20 stopniu zasilania ustalono na 0 kW, zaś moc zamówioną na 800 kW. (plan dopuszczalnego poboru mocy elektrycznej k. 24 akt adm.)

(...) S.A. z siedzibą w K. (dalej: (...)), pełniące funkcję Operatora Systemu Przesyłowego (dalej: OSP), w związku z obniżeniem dostępnych rezerw zdolności wytwórczych poniżej niezbędnych wielkości określonych w Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Przesyłowych (IRiESP), spowodowanych m. in. sytuacją pogodową i hydrologiczną (wyjątkowo wysokimi temperaturami i niskimi stanami wód w zbiornikach wodnych i rzekach) oraz wynikającego z niej ograniczenia w pracy części elektrowni, stwierdziły wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w rozumieniu art. 3 pkt 16d p.e. i wprowadziły - na podstawie art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. - od godz. 10.00 dnia 10 sierpnia 2015 r. ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, które obowiązywały do godziny 24:00 dnia 11 sierpnia 2015 r.

Dnia 10 sierpnia 2015 r., działając w oparciu o art. 11c ust. 3 p.e., (...) zgłosiły konieczność wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 pe, tj. w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, przewidującego na czas oznaczony, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, ograniczenia w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej i ciepła.

Rada Ministrów 11 sierpnia 2015 r. wydała rozporządzenie w sprawie wprowadzenia ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, które przewidywało te ograniczenia w okresie od 11 sierpnia 2015 r. od godz. 24:00 do

31 sierpnia 2015 r. do godz. 24:00 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla odbiorców energii elektrycznej o mocy umownej powyżej 300 kW.

Komunikaty o obowiązujących stopniach zasilania, wprowadzonych jako obowiązujące w najbliższych 12 godzinach i przewidywanych na następne 12 godzin, były ogłaszane w radiowych komunikatach energetycznych w programie(...) o godzinie 7:55 i 19:55 oraz na stronach internetowych operatorów (fakty powszechnie znane, też znane Sądowi z urzędu.)

Spółka (...) S.A. z siedzibą w W. nie dostosowała się 10 i 11 sierpnia 2015 r. do wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej w obiekcie zlokalizowanym w R., przy ul. (...). Wartość przekroczenia przez odbiorcę dopuszczalnego poboru mocy (MW w godzinie) wyniosła: 10 sierpnia 2015 r. łącznie 3,2719011 (MW w godzinie) oraz 11 sierpnia 2015 r. łącznie 0,7049768 (MW w godzinie). Oznacza to, że we wskazanych dniach przekroczenie przez powoda dopuszczalnego poboru mocy wyniosło łącznie 3,9768779 MW w godzinie. (okoliczności bezsporne; Załącznik nr 3 do zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego – „Pobór mocy i ustalony poziom ograniczeń Odbiorcy w dniach 10-31 sierpnia 2015 r. w punkcie poboru: (...) R., ul. (...)”, k. 7-8 akt adm.)

Ponadto spółka (...) S.A. z siedzibą w W. nie dostosowała się 10, 11 i 12 sierpnia 2015 r. do wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej również w obiekcie zlokalizowanym w R., przy ul. (...). Wartość przekroczenia przez odbiorcę dopuszczalnego poboru mocy (MW w godzinie) wyniosła: 10 sierpnia 2015 r. łącznie 1,9247785 (MW w godzinie), 11 sierpnia 2015 r. łącznie 0,2119394 (MW w godzinie) oraz 12 sierpnia 2015 r. łącznie 0,0302798 (MW w godzinie). Oznacza to, że we wskazanych dniach przekroczenie przez powoda dopuszczalnego poboru mocy wyniosło łącznie 2,1669977 MW w godzinie. (okoliczności bezsporne; Załącznik nr 1 do zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego – „Pobór mocy i ustalony poziom ograniczeń Odbiorcy w dniach 10-31 sierpnia 2015 r. w punkcie poboru: (...) R., ul. (...)”, k. 3-4 akt adm.)

Spółka (...) S.A. z siedzibą w W. nie dostosowała się 10 i 11 sierpnia 2015 r. do wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej także w drugim obiekcie zlokalizowanym w R., przy ul. (...). Wartość przekroczenia przez odbiorcę dopuszczalnego poboru mocy (MW w godzinie) wyniosła: 10 sierpnia 2015 r. łącznie 3, (...) (MW w godzinie) oraz 11 sierpnia 2015 r. łącznie 0,8023155 (MW w godzinie). Oznacza to, że we wskazanych dniach przekroczenie przez powoda dopuszczalnego poboru mocy wyniosło łącznie 3,9273535 MW w godzinie. (okoliczności bezsporne; Załącznik nr 2 do zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego – „Pobór mocy i ustalony poziom ograniczeń Odbiorcy w dniach 10-31 sierpnia 2015 r. w punkcie poboru: (...) R., ul. (...)”, k. 5-6 akt adm.)

W roku 2018 spółka (...) S.A. z siedzibą w W. uzyskała łączny przychód w wysokości (...) zł (rachunek zysków i strat spółki (...) S.A. z siedzibą w W. za 2018 r., k. 72 akt adm.)

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 zebranym w sprawie dokumentom, które nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, aby odmówić im mocy dowodowej.

### **Sąd Okręgowy 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 uchynieniem decyzji w części nakładającej karę.

Rozstrzygnięcie zostało oparte na następującym stanie prawnym:

W myśl art. **11 prawa energetycznego w** przypadku zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części mogą być wprowadzone na czas oznaczony ograniczenia w

dostarczaniu i poborze energii elektrycznej (ust 1 pkt 4). Ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej polegają na ograniczeniu maksymalnego poboru mocy elektrycznej oraz dobowego poboru energii elektrycznej (art. 11 ust 3 pkt 1). Ograniczenia te (określone m.in. w ust. 3) podlegają kontroli w zakresie przestrzegania ich stosowania (art. 11 ust 4). Organem uprawnionym do kontroli stosowania ograniczeń w odniesieniu do dostarczanej sieciami energii elektrycznej jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (art. 11 ust pkt 5).

Stosownie do treści art. 11 ust 7 Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić na czas oznaczony, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części, ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, w przypadku wystąpienia zagrożeń m.in. bezpieczeństwa dostaw energii.

W myśl art. 11c ust 2 pe w przypadku powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego:

1) podejmuje we współpracy z użytkownikami systemu elektroenergetycznego, w tym z odbiorcami energii elektrycznej, wszelkie możliwe działania przy wykorzystaniu dostępnych środków mających na celu usunięcie tego zagrożenia i zapobieżenie jego negatywnym skutkom;

2) może wprowadzić ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jego części do czasu wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie art. 11 ust. 7, lecz nie dłużej niż na okres 72 godzin.

Operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego niezwłocznie powiadamia ministra właściwego do spraw gospodarki oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o wystąpieniu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, **podjętych działaniach i środkach w celu usunięcia tego zagrożenia i zapobieżenia jego negatywnym skutkom** oraz zgłasza konieczność wprowadzenia ograniczeń na podstawie art. 11 ust. 7 (art. 11 c ust 3 p.e.).

Istotny dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej jest także przepis art. 11d ust.1 p.e., który przewiduje, że w sytuacji wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w następstwie zdarzeń, o których mowa w art. 11c ust. 1, operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego lub systemu połączonego elektroenergetycznego podejmuje w szczególności następujące działania:

1) wydaje wytwórcy polecenia uruchomienia, odstawienia, zmiany obciążenia lub odłączenia od sieci jednostki wytwórczej centralnie dysponowanej;

2) dokonuje zakupów interwencyjnych mocy lub energii elektrycznej;

3) wydaje właściwemu operatorowi systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego polecenia uruchomienia, odstawienia, zmiany obciążenia lub odłączenia od sieci jednostki wytwórczej przyłączonej do sieci dystrybucyjnej na obszarze jego działania, która nie jest jednostką wytwórczą centralnie dysponowaną;

4) wydaje właściwemu operatorowi systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego polecenia zmniejszenia ilości pobieranej energii elektrycznej przez odbiorców końcowych przyłączonych do sieci dystrybucyjnej na obszarze jego działania lub przerwania zasilania niezbędnej liczby odbiorców końcowych przyłączonych do sieci dystrybucyjnej na tym obszarze;

5) po wyczerpaniu wszystkich możliwych działań zmierzających do pokrycia zapotrzebowania na energię elektryczną wydaje odbiorcom końcowym, przyłączonym bezpośrednio do sieci przesyłowej, polecenia zmniejszenia ilości pobieranej energii elektrycznej lub odłączenia od sieci urządzeń i instalacji należących do tych odbiorców, zgodnie z planem wprowadzania ograniczeń;

6) dokonuje zmniejszenia wielkości zdolności przesyłowych wymiany międzysystemowej.

W okresie wykonywania działań, o których mowa wyżej, użytkownicy systemu, w tym odbiorcy energii elektrycznej, stosownie do treści art. 11d ust 2 p.e. są obowiązani stosować się do poleceń operatora systemu elektroenergetycznego, o ile wykonanie tych poleceń nie stwarza bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia osób.

W okresie występowania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej **operatorzy systemu elektroenergetycznego mogą wprowadzać ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej**, w zakresie niezbędnym do usunięcia tego zagrożenia (art. 11d ust. 3 p.e.).

Zasadniczy dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej jest również art. 56 ust 1 pkt 3a p.e., stanowiący podstawę odpowiedzialności powoda w sprawie niniejszej, w myśl którego karze pieniężnej podlega ten, kto nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3.

Należy także zaznaczyć, że w oparciu o delegację ustawową, zawartą w art. 11 ust 6 p.e. wydane zostało 23 lipca 2007 roku przez Radę Ministrów Rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad i trybu wprowadzania ograniczeń w sprzedaży paliw stałych oraz w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej lub ciepła (dalej powoływane jako Rozporządzenie). Określone w nim zostały: sposoby wprowadzania ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej, rodzaje odbiorców objętych ograniczeniami, zakresy planów wprowadzania ograniczeń oraz sposoby określania w nich wielkości tych ograniczeń a także sposoby podawania do publicznej wiadomości informacji o ograniczeniach.

W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że powód nie zastosował się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej w dniach 10-12 sierpnia 2015 r.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że przepis art. 56 ust 1 pkt 3a p.e. odwołuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3. Natomiast zdaniem Sądu podstawą do wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej w dniach 11 i 12 sierpnia, był wprawdzie powołany w komunikacie art. 11c ust 2 pkt 2 pe, i ten faktycznie nie jest sankcjonowany przez art. 56 ust pkt 3a pe, niemniej jednak podstawą prawną dla działań operatora podjętych w oparciu o art. 11c ust 2 pkt 2 pe, stanowił przepis art. 11 ale także art. 11d ust 3 p.e. Przepis art. 11c ust 2 pkt 2 p.e. ma charakter uszczegóławiający dla normy o ogólniejszym charakterze zawartej w treści art. 11d ust 3 pe. Regulacja art. 11d ust 3 stanowi bowiem zasadniczą podstawą prawną dla działań operatora podjętych w oparciu o przepis art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. To w artykule 11d ust 3 p.e. zostało wskazane, że w wypadku występowania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej operatorzy systemu elektroenergetycznego mogą wprowadzać ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, w zakresie niezbędnym do usunięcia tego zagrożenia. Jest to więc norma ogólna w stosunku do przepisu art. 11 c ust 2 pkt 2 p.e. 2), który jedynie precyzuje, w jakim ograniczonym zakresie operator może wprowadzić ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności przepis ten wskazuje, że może to nastąpić jedynie w odniesieniu do dostarczania i poboru energii i tylko do czasu wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie art. 11 ust. 7, lecz nie dłużej niż na okres 72 godzin.

Powyższe prowadzi do wniosku, że podstawą działania (...) wprowadzającego ograniczenia w dniu 10 sierpnia 2015 r. był przepis art. 11d ust 3 pe, a ten jest wprost sankcjonowany w art. 56 ust 1 pkt 3a p.e.

Oczywiste jest także, że art. 11 p.e., który był z kolei podstawą wprowadzenia przez Radę Ministrów ograniczeń w poborze energii mocą Rozporządzenia z 11 sierpnia 2015 jest wprost sankcjonowany przez przepis art. 56 ust 1 pkt 3a p.e. Przy czym należy podkreślić, że art. 11 p.e., dotyczy wprowadzania wszelkich ograniczeń w poborze mocy, gdyż ograniczenia wprowadzane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia zostały uregulowane w ust 7 art. 11, zaś początkowe ustępy tego przepisu wskazują zdaniem Sądu na wszelkie możliwe ograniczenia, a nie tylko te wprowadzone na mocy art. 11 ust 7 p.e. Tym samym, skoro przepis art. 11 ust 4 stanowi, że wszelkie wprowadzone ograniczenia poboru mocy podlegają kontroli w zakresie przestrzegania ich stosowania oraz, że organem uprawnionym do kontroli stosowania ograniczeń w odniesieniu do dostarczanej sieciami energii elektrycznej jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (art. 11 ust pkt 5), to oczywistym jest, że przepis ten także odnosi się do

odpowiedzialności za niedostawianie się do ograniczeń wprowadzonych przez (...), przez co art. 56 ust 1 pkt. 3a odwołując się do art. 11 p.e. sankcjonuje także ograniczenia wprowadzone przez (...).

Na marginesie należy jednak wskazać, że przy tworzeniu regulacji dotyczących wprowadzenia przez operatorów ograniczeń w poborze energii elektrycznej doszło do naruszenia zasad techniki prawodawczej, w myśl których zasadniczo przepis uszczegóławiający (art. 11c ust 2 pkt 2) powinien znaleźć się po przepisie natury bardziej ogólnej (art. 11d ust. 3), co w sprawie niniejszej niestety nie miało miejsca. Stąd mogą się rodzić po stronie odbiorców wątpliwości interpretacyjne, które jednak zdaniem Sądu można z łatwością wyeliminować poprzez wykładnię, dokonaną przy użyciu różnych metod wykładni prawa.

Zasadniczo zdaniem Sądu już tylko dokonana powyżej wykładnia językowa przepisu art. 11c ust 2 pkt 2 p.e. i art. 11d ust 3 p.e. oraz art. 11 p.e. wprost wskazuje na możliwość sankcjonowania przez przepis art. 56 ust 1 pkt 3a p.e. zachowań odbiorców, którzy dopuścili się naruszenia ograniczeń w poborze energii wprowadzonych w oparciu o przepis art. 11c ust 2 pkt 2 p.e., skoro, jak była o tym mowa wyżej, jest to uprawnienie dla operatora przewidziane w art. 11d ust 3 p.e.

Jakkolwiek w demokratycznym państwie prawa zakłada się pierwszeństwo wykładni językowej (uchwała Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03; postanowienia Sądu Najwyższego z 20 lipca 2005 r., I KZP 25/05; z 31 sierpnia 2005 r., V KK 426/04,), to jednak powszechnie uznawane jest za konieczne posiłkowanie się także subsydiarnie wykładnią systemową oraz wykładnią funkcjonalną (uchwała Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2006 r., I KZP 53/05; postanowienie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2004 r., III KK 112/04; uchwała Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03; uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 2015 r., III CZP 114/14; wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07). Odstępstwo jednak od jasnego i oczywistego sensu przepisu wynikającego wprost z treści przepisu mogą jedynie uzasadniać szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne (tak uchwała Sądu Najwyższego z 14 października 2004 r., III CZP 37/04, wyrok Sądu Najwyższego z 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, uchwała Sądu Najwyższego z 20 lipca 2005 r. I KZP 18/05). Dopuszcza się również odstępstwa od wyniku zastosowania wykładni językowej, gdy wynik ten prowadzi do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji (uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 2015 r., III CZP 114/14, OSNC 2015 nr 12, poz. 134; wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2003 r., I PK 409/02, OSNP 2004 nr 19, poz. 334).

Mając na względzie powyższe uwagi, Sąd w składzie obecnym nie znalazł żadnych argumentów, które pozwalałyby na zmianę kierunku wykładni treści przepisów art. 56 ust 1 pkt 3a p.e. i art. 11 c ust 2 pkt 2 oraz art. 11d ust 3 p.e. niż ustalona wyżej. Dokonana przez Sąd wykładnia systemowa i celowościowa wzmacniają jedynie argumentację, że niezastosowanie się przez odbiorców do ograniczeń w poborze energii elektrycznej wprowadzonych przez operatora sieci przesyłowej w oparciu o przepis art. 11c ust 2 pkt 2 w zw z art. 11d ust 3 p.e. oraz tych wprowadzonych rozporządzeniem Rady Ministrów w oparciu o przepis art. 11 ust 7 p.e. podlega sankcji określonej w art. 56 ust 1 pkt 3a p.e.

Odwołując się do wykładni celowościowej należy wskazać, że wyraźnym celem wszystkich analizowanych przepisów stanowiących podstawę do wprowadzenia ograniczeń w poborze energii elektrycznej jest unicestwienie zagrożeń dla systemu elektroenergetycznego m.in. przed niekontrolowanymi awariami systemu z powodu jego przeciążenia i tym samym zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Realizacja tego celu jest niezwykle istotna właśnie w aspekcie zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego kraju, dlatego ustawodawca dla zabezpieczenia jego realizacji wprowadził sankcje w postaci kar administracyjnych dla podmiotów, które nie stosują się do wprowadzonych ograniczeń w poborze energii. Zatem także ze względu na cel uregulowań należy przyjąć, że zamiarem regulacji ustawowej, o której mowa w art. 56 ust 1 pkt 3a p.e., było objęcie sankcją niestosowania się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, a tym samym wymuszenie na adresatach normy, a więc także odbiorcach energii, wprowadzenia ograniczeń dla których podstawę prawną stanowi nie tylko przepis art. 11 ust 7, ale i przepis art. 11c ust 2 pkt 2 w zw. z art. 11d ust 3 prawa energetycznego, skoro były one wprowadzane w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii.

Interpretując powołane regulacje za pomocą reguł wykładni systemowej należy wskazać, że przepis w danym akcie prawnym nie jest umiejscowiony przypadkowo, lecz wynika z racjonalnego działania prawodawcy. Z takiej wykładni może wynikać wniosek że przepis ma mniejsze znaczenie ze względu na treść przepisu wyżej położonego. Jak już była jednak o tym wyżej mowa, w art. 11c i 11d nastąpiła wadliwa z punktu widzenia techniki legislacyjnej regulacja wprowadzania ograniczeń w świadczonych usługach przesyłania i dystrybucji, poprzez umiejscowienie przepisu o mniejszym znaczeniu, czyli przepis art. 11c ust 2 pkt 2 pe (bo wprowadzającego ograniczenie dla bardziej ogólnej regulacji zawartej w art. 11d ust 3), przed przepisem o charakterze nadrzędnym, jakim jest art. 11d ust 3 p.e., stanowiącym generalną kompetencję dla operatora systemu przesyłowego do wprowadzenia ograniczeń w przesyłaniu i dystrybucji energii elektrycznej. Jednak ze względu na założenie właśnie spójności systemu prawa i jego logiczności, nie można uznać, że brak wyraźnego odwołania się w normie sankcjonującej art. 56 ust 1 pkt 3a do art. 11c ust 2 pkt 2 p.e. może stanowić wyraz woli ustawodawcy o zwolnieniu od sankcji niesubordynacji odbiorców, dla których podstawę dla wprowadzenia ograniczeń stanowił art. 11c ust 2 pkt 2 pe. W ocenie Sądu to właśnie dążenie do wykładni w duchu spójności systemu prawa musi prowadzić do jedynego logicznego wniosku, że wystarczające jest jednak wskazanie przez ustawodawcę w przepisie sankcjonującym normy sankcjonowanego art. 11d ust 3 p.e., skoro to on w istocie stanowi podstawę do wprowadzenia ograniczeń w oparciu o przepis art. 11c ust 2 pkt 2 p.e. Nieracjonalne byłoby bowiem przyjęcie, że wprowadzenie znacznie dalej idących ograniczeń, dla których przyzwolenie stanowi przepis art. 11d ust 3 p.e., byłoby sankcjonowane w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., a wprowadzenie tych ograniczeń w znacznie mniejszym rozmiarze, bo odnoszącym się tylko do poboru prądu i to tylko na okres maksymalnie 72 godzin, sankcjonowane już by nie było. To właśnie zasada spójności systemu prawnego i jego logiczności nie pozwala na taki kierunek wykładni analizowanych norm prawa.

Istotna bowiem dla wykładni przepisu art. 56 ust 1 pkt 3a p.e. jest także wykładnia logiczna art. 11 ust 2 pkt 2 posługująca się metodą logiczną "argumentum a major ad minus" - "co wolno więcej to tym bardziej wolno mniej". Jeśli zatem przepis art. 11d ust 3 p.e., do którego wprost odnosi się art. 56 ust 1 pkt 3a pe, stwarza operatorom systemu przesyłowego uprawnienie do wprowadzenia ograniczenia w świadczonych usługach przesyłania lub dystrybucji, nie wprowadzając w nim żadnych ograniczeń m.in. czasowych, to przepis art. 11 ust 2 pkt 2 p.e. wprowadzający te ograniczenia czasowe (maksymalnie do 72 godzin) i też rzeczowe (dostarczania i poboru energii), jest niewątpliwie przepisem szczególnym w stosunku do art. 11d ust 3 p.e., gdyż nie rodzi on sam w sobie uprawnień po stronie operatora systemu przesyłowego do wprowadzenia takich ograniczeń, a jedynie ogranicza jego uprawnienia przyznane mu w przepisie art. 11d ust 3 p.e. Zatem operator systemu wprowadzając ograniczenia, o jakich mowa w art. 11c ust 2 pkt 2 p.e., działa zawsze także w oparciu o przepis art. 11d ust 3 p.e., gdyż to ten przepis stanowi źródło jego uprawnień do wprowadzenia ograniczeń w poborze prądu, nawet jeśli wprost przepis ten nie zostanie powołany w zarządzeniu o wprowadzeniu ograniczeń.

Niedostosowanie się odbiorcy do każdego ograniczenia dla którego podstawę stanowił przepis art. 11d ust 3 p.e., a więc także tych wprowadzonych z powołaniem się na regulację art. 11c ust 2 pkt 2 p.e., stanowi realne zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, gdyż tylko w takich sytuacjach ograniczenia mogą być wprowadzane. Istotne jest więc, dla zagwarantowania tego bezpieczeństwa, aby istniały realne instrumenty prawne pozwalające na sankcjonowanie zachowań, które temu bezpieczeństwu zagrażają. Jeśli więc ustawodawca wprowadził w sytuacji nagłego zagrożenia możliwość, aby o bezpieczeństwo systemu energetycznego mógł zadbać operator systemu przesyłowego poprzez ograniczenie poboru energii, to konieczne jest właśnie z punktu widzenia tego bezpieczeństwa, aby istniała także możliwość sankcjonowania wprowadzonych ograniczeń. Jest to szczególnie istotne w takich nagłych stanach, w których organy państwa nie są jeszcze w stanie podjąć decyzji, aby były podjęte kroki natychmiastowe, które uchronią system energetyczny przed katastrofalną i rozległą awarią (blackoutem).

Dlatego tak ważne są regulacje ograniczające (w szczególnie uzasadnionych okolicznościach stanu zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii) odbiorców w poborze energii, które muszą mieć jednak dla swej skuteczności i tym samym dla zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii, system gwarancji przestrzegania tych ograniczeń. Tymi gwarantami są m.in. kary pieniężne, które są nakładane na podmioty nieprzestrzegające tych ograniczeń. Administracyjne kary pieniężne nie mają bowiem wyłącznie charakteru sankcji karnych, gdyż ich funkcja nie ogranicza



się do represji za naruszenie nakazów bądź zakazów ustawowych, ale równie istotna jest ich funkcja prewencyjna i dyscyplinująca, motywująca adresatów norm sankcjonowanych do ich respektowania, także na przyszłość.

Jeśli zatem przyjąć wykładnię, że sankcji z art. 56 ust 1 pkt 3a p.e. nie podlegają ograniczenia wprowadzone przez (...) na podstawie art. 11c ust 2 pkt 2 p.e., to istnienie tych ostatnich regulacji nie miałyby najmniejszego sensu, skoro odbiorcy nie musieliby się do nich dostosowywać, a więc mogliby w stanach nagłego zagrożenia bezpieczeństwa systemu elektroenergetycznego nie respektować ograniczeń wprowadzanych przez operatora systemu przesyłowego. Taka interpretacja pozbawiona jest całkowicie sensu, bo to właśnie podjęcie natychmiastowych działań, w tym jak najszybsze zmniejszenie poboru mocy w razie jej ograniczeń, jest najistotniejsze w sytuacji istnienia realnego zagrożenia.

Zatem brak powiązania uprawnienia (...) wynikającego z art. 11c ust 2 pkt 2 p.e. z sankcją z art. 56 ust. 2 pkt 3a p.e. czyniłby te uprawnienia operatora pozbawionymi sensu i regulacja art. 11c ust. 2 pkt 2 p.e. nie miałaby racji bytu.

Warto także odnotować dla wzmocnienia argumentacji o sankcjonowaniu przepisem art. 56 ust 1 pkt 3a p.e. wprowadzonych przez (...) na podstawie art. 11c ust 2 pkt 2 p.e. ograniczeń, że organ regulacyjny, jakim jest Prezes URE, uzyskał kompetencje do kontroli w zakresie przestrzegania ograniczeń maksymalnego poboru mocy elektrycznej oraz dobowego poboru energii elektrycznej wprowadzonych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego kraju (art. 11 ust 4 i 5 p.e.).

Konsekwencją także tych uprawnień regulatora jest również uprawnienie Prezesa URE do nałożenia kary pieniężnej na podmioty nie respektujące wprowadzonych ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii (art. 56 ust 1 pkt 3a p.e.).

Zdaniem Sądu możliwą podstawą prawną dla odpowiedzialności odbiorców za niedostosowania się do ograniczeń wprowadzonych przez operatora systemu przesyłowego na podstawie art. 11c ust 2 pkt 2 p.e. może być również przepis art. 11c ust 3 p.e., do którego także odwołuje się art. 56 ust 1 pkt 3a p.e. Przepis ten stanowi, że operator systemu elektroenergetycznego powiadamia niezwłocznie ministra właściwego ds. gospodarki oraz Prezesa URE m.in. o podjętych działaniach i środkach w celu usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Jeśli więc przepis art. 56 ust 1 pkt 3a sankcjonuje niestosowanie się do ograniczeń w poborze energii wprowadzonych w oparciu o tę właśnie regulację art. 11c ust. 3 p.e., to niewątpliwie można przyjąć, że ustawodawca w ten sposób sankcjonuje ograniczenia wprowadzone także na podstawie art. 11c ust 2 pkt 2 p.e. przez operatora systemu przesyłowego (jako „podjęte przez operatora działania i środki”). Wprawdzie przepis art. 11c ust 3 p.e. sam w sobie nie stanowi podstawy do wprowadzenia ograniczeń przez operatora systemu przesyłowego, ale wskazuje na ograniczenia już wprowadzone przez tego operatora („podjętych działaniach i środkach w celu usunięcia zagrożenia”), a tym samym możliwe jest powiązanie odpowiedzialności z art. 56 ust 1 pkt 3a z ograniczeniami wprowadzonymi w oparciu o przepis art. 11c ust. 2 pkt 2, do którego art. 11c ust 3 p.e. niewątpliwie się odnosi.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że brak jest jakichkolwiek racji, które uzasadniałyby przyjęcie argumentacji, że przepis art. 56 ust. 1 pkt 3a nie sankcjonuje naruszenia ograniczeń wprowadzonych przez (...) z powołaniem się na art. 11c ust 2 pkt 2 p.e., dla którego faktyczną podstawą prawną działania był przepis art. 11d ust 3 p.e. ewentualne także przepis art. 11c ust 3 p.e.

Sąd także nie znajduje żadnych argumentów natury społecznej, ekonomicznej lub moralnej, które pozwalałyby odstąpić od dokonanej powyżej wykładni.

Wynik tej wykładni nie prowadzi do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji, a wręcz odwrotnie, akcentuje jednoznaczną wolę ustawodawcy do zapobiegania zagrożeniom, ale i eliminacji już powstałych zagrożeń dla bezpieczeństwa systemu elektroenergetycznego. Należy przy tym odnotować, że dokonywanie wykładni celowościowej, funkcjonalnej i systemowej dopuszczalne jest także w sprawach, w których nakładane są kary administracyjne, pomimo stawianych w orzecznictwie obostrzeń dla tego typu spraw, z uwagi na sankcyjny charakter kar i konieczność ochrony praw przedsiębiorcy, zbliżoną do tej, jaka przysługuje oskarżonemu w prawie karnym (chodzi tu jednak wyłącznie o gwarancje proceduralne, a nie zrównanie standardu administracyjnego z karnym w

zakresie przesłanek odpowiedzialności, w szczególności nie stosuje się w tego typu sprawach zasad prawa karnego materialnego jak np. *nullum crimen sine lege*, które zasadniczo wykluczają w prawie karnym wykładnię rozszerzającą). Na powyższą możliwość wskazuje liczne orzecznictwo sądów powszechnych i sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego (np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 października 2016 r. sygn. III SK 75/15, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2015 r. w sprawie VI ACa 1061/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. sygn. akt II GSK 851/11).

W tym stanie rzeczy Sąd doszedł do przekonania, że istniały formalnoprawne podstawy do nałożenia na powoda administracyjnej kary pieniężnej o jakiej mowa w art. 56 ust. 1 pkt 3a p.e., gdyż powód nie zastosował się do ograniczeń w poborze energii elektrycznej. Wysokość i sposób obliczenia kary odpowiada zasadzie proporcjonalności i została obliczona stosownie do treści art. 56 ust. 6 p.e. w szczególności wysokość kary uwzględnia zakres naruszenia w tym wysoką szkodliwość społeczną czynu, gdyż powód nie dostosowując się do wprowadzonych ograniczeń w poborze prądu kierował się w pierwszej kolejności własnym interesem ekonomicznym (obawa o przydatność do spożycia produkowanych wyrobów cukierniczych) niż interesem ogólnym – bezpieczeństwem systemu elektroenergetycznego, który był z racji przeciążenia narażony na ryzyko sprawnego funkcjonowania w tym blackoutów.

Niemniej Sąd zważył, że mimo istnienia przesłanek materialnoprawnych do ukarania powoda karą administracyjną za nieprzestrzeganie regulacji prawa energetycznego, nałożenie na powoda tej kary nie było możliwe 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 została 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 prawo energetyczne brak było w tym akcie prawnym normy szczególnej, która odnosiłaby się do przedawnienia administracyjnych kar nakładanych w oparciu o przepisy ustawy prawo energetyczne.

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 administracyjnych 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 i należności, czy to cywilno czy publiczno prawne, ulegać powinny przedawnieniu. Konieczne to jest z uwagi na zasadę pewności prawa i stabilizację sytuacji prawnej jednostki oraz obrotu gospodarczego, ale także przewidywalność działań organów państwa. Przyjęcie, że przed wejściem w życie regulacji art. 189g k.p.a., możliwość nałożenia kary pieniężnej nie była ograniczona żadnym terminem, prowadziłoby

w skrajnych sytuacjach do nakładania kar administracyjnych po upływie 20 lub 50 lat, a nawet 100 lat od zdarzenia, 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 nie przedawnia się, jest w ocenie Sądu niedopuszczalne nie tylko z racji zapewnienia stabilności i pewności przy prowadzeniu wszelkiej działalności gospodarczej, ale także z uwagi na obowiązki związane z przechowywaniem dokumentów przez 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. Konstatając 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 musiały ulegać przedawnieniu także przed wejściem w życie regulacji art. 189g k.p.a., 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 2015 roku musi podlegać rygorom przedawnienia.

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

Postępowanie w sprawie niniejszej zostało wszczęte w dniu 6 grudnia 2018 r., a więc po wejściu w życie przepisów działu IV A, dotyczącego administracyjnych kar pieniężnych, co miało miejsce 1 czerwca 2017 r.

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 dniach 10-12 sierpnia 2015 r. Wobec tego 12 sierpnia jest dniem początkowym dla biegu 5 letniego terminu przedawnienia, co oznacza, że przedawnienie ukarania w świetle k.p.a. nastąpiłoby w dniu 12 sierpnia 2020 r. Przyjęcie tego rozwiązania oznaczałoby, że organ miał prawo nałożyć na powoda karę pieniężną, gdyż w dacie wydanie decyzji o ukaraniu tj. 16 grudnia 2019 r. możliwość nałożenia kary nie była przedawniona.

Niemniej jednak nowela k.p.a. dotycząca administracyjnych kar pieniężnych wprowadziła także zasadę stosowania przepisu względniejszego dla strony. 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 także w okresie przed wejściem w życie nowelizacji k.p.a. dotyczącej przedawnienia karami, 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 k.p.a. 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 **doreczona 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 2015 r.), a więc z końcem roku 2018. 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 16 grudnia 2019 r., za przekroczenie poboru energii elektrycznej w sierpniu 2015 r., gdyż prawo do ukarania uległo przedawnieniu.

Przy czym w ocenie Sądu w niniejszej sprawie, do przedawnienia kary administracyjnej należało stosować przepisy ordynacji podatkowej.

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 możliwości nałożenia kary administracyjnej za naruszeniu prawa nastąpiło po upływie 3 lat, 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 1000 zł.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

## ZARZĄDZENIE

(...)

(...)