

Zagadnienie przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych na przykładzie Prawa energetycznego



Marcin Kamiński

Doktorant w Instytucie Nauk Prawno-Administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych, pracownik przedsiębiorstwa działającego w sektorze energetycznym.

✉ m.kaminski@wpia.uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-3036-4297>

The Matter of Limitation Period of Administrative Penalties by the Example of Energy Law

The limitation period plays a crucial role in any legal system. It is commonly used in the fields of criminal and civil law. As for the administrative law, the regulation was introduced partially and in an inconsistent way. The Polish Constitutional Court pointed out, that one cannot claim its right or even expectative for setting up the limitation period in the field of administrative law. Nonetheless, once introduced in the legal system, the limitation period has to fulfill the requirements resulting from the Constitution. As for the energy law, the limitation period was introduced in 2015 by providing the reference to the provisions of Tax Code. However, the reference to the provisions of Tax Code concerning the limitation period were partially removed just one year later. The reform of Administrative Procedure Code introducing *inter alia* the rules for the limitation period of imposing and executing administrative penalties, was supposed to provide the general provisions applicable to all persons and legal entities. Nevertheless, due to the inconsistent regulations contained in multiple legal acts, such as the Energy Act, the usage of limitation period still casts doubt.

Słowa kluczowe: prawo energetyczne, okres przejściowy, reforma, kara administracyjna

Key words: limitation period, administrative penalties, reform, energy law, transitional period

1. Wstęp

Instytucja przedawnienia jest powszechnie znana i stosowana w prawie karnym oraz prawie cywilnym. Postanowienia jej dotyczące zostały zawarte w podstawowych aktach prawnych dla tych gałęzi

prawa – odpowiednio w Kodeksie karnym¹ oraz Kodeksie cywilnym².

1 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 2018, poz. 1600.

2 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2018, poz. 1025.

Natomiast w prawie administracyjnym do 2017 r. nie istniały przepisy ogólne traktujące o przedawnieniu odpowiedzialności administracyjnej polegającej na karach pieniężnych³. Z powodu braku przedmiotowej regulacji powstał nieład prawny związany z punkto-

w związku z różnorodnymi regulacjami zawartymi w poszczególnych ustawach wciąż pozostają wątpliwości co do zastosowania przepisów wprowadzonych Nowelizacją. Nie jest również jednoznaczne intertemporalne zastosowanie przedmiotowej regulacji⁵.

Z uwagi na bezpieczeństwo prawne oraz poprawne funkcjonowanie spółek pożądane jest, aby istniał ustalony okres, po którego upływie nie musiałyby one obawiać się o nałożenie kary za dawne działania lub zaniechania.

wym wprowadzaniem omawianej instytucji w różnych materiałach prawa administracyjnego. Można wyróżnić trzy sposoby działania prawodawcy. Po pierwsze, ustanawianie przedawnienia kary za delikt administracyjny określony w konkretnych przepisach ustawy. Po drugie, wprowadzanie odesłania do innej ustawy, zawierającej ogólne postanowienia dotyczące przedawnienia, które mogą zostać odpowiednio zastosowane. Po trzecie, zupełny brak regulacji dotyczącej przedawnienia. Jak można wywnioskować, równoległe stosowanie wszystkich trzech powyższych rozwiązań doprowadziło do nieporządku prawnego wzmagającego niepewność podmiotów, na które organy mogły potencjalnie nałożyć karę. W związku z odmiennymi regulacjami zawartymi w materialnym prawie administracyjnym podmioty znajdowały się w różnej sytuacji prawnej. W 2017 r. ustawodawca, wprowadzając Ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (dalej: Nowelizacja)⁴, ustanowił ogólne przepisy odnoszące się do przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych. Jednakże

W niniejszym artykule wątpliwości prawne dotyczące przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych zostaną ukazane na przykładzie Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (dalej: Prawo energetyczne)⁶. Prawo energetyczne nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne liczne obowiązki, które z różnych względów bywają, mimo podejmowanych w najlepszej wierze działań, trudne do spełnienia. Z uwagi na fakt, że odpowiedzialność administracyjna na podstawie Prawa energetycznego ma charakter obiektywny⁷, a zatem nie jest zależna od winy, za każdym razem gdy przedsiębiorstwo nie spełni obowiązku całkowicie, nawet gdyby wypełniło go w znacznej mierze, narażone jest na otrzymanie kary wymierzonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energe-

5 Zob. więcej: W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018, s. 198–202.

6 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. 2018, poz. 755.

7 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/10, LEX nr 737390; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SK 46/10, LEX nr 1171230; Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt XVII AmE 55/11, LEX nr 1728661. Zobacz też: R. Stankiewicz, *Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia)*, „Studia Iuridica” 2012, t. 55, s. 43–56.

3 P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016, s. 431.

4 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 935.

tyki (dalej: Prezes URE) na podstawie art. 56 Prawa energetycznego. Na wypadek ewentualnego nałożenia kary tworzy się specjalne rezerwy w budżetach przedsiębiorstw. Zdaje się, że z uwagi na bezpieczeństwo prawne oraz poprawne funkcjonowanie spółek pożądane jest, aby istniał pewien określony okres, po którego upływie nie musiałyby one obawiać się o nałożenie kary za dawne działania lub zaniechania. Jak się wydaje, w poprzednio oraz obecnie obowiązującym stanie prawnym powyższe oczekiwanie nie zostało w sposób jednoznaczny spełnione. Zanim jednak zostanie dokonana analiza przedawnienia kar administracyjnych w Prawie energetycznym, warto przedstawić szerzej instytucję przedawnienia kar w prawie administracyjnym w ogólności oraz nieco bardziej szczegółowo w odniesieniu do wybranych aktów prawnych.

2. Ogólnie o zagadnieniu przedawnienia w prawie administracyjnym

2.1. Podstawowe uwagi dotyczące przedawnienia

W ogólnej percepcji społecznej instytucja przedawnienia karalności posiada silne konotacje z prawem karnym. W doktrynie wskazuje się, że jest ona tradycyjną instytucją prawa karnego materialnego, polegającą na bezwzględny – z mocy prawa – uchyleniu karalności czynów przestępnych po upływie ustawowo określonego czasu⁸. W efekcie uchyla karalność danego czynu, jednocześnie nie pozbawiając go charakteru przestępnego. Co istotne, zastosowanie przedawnienia nie jest zależne od woli stron postępowania lub organu go prowadzącego. Związane jest jedynie z upływem czasu⁹. Uzasadnienie istnienia omawianej instytucji w prawie karnym ma głównie charakter materialnoprawny¹⁰. Znaczny upływ czasu może osłabiać wrażenie wywołane przestępstwem, dochodzi do zmiany stosunków społecznych, zmienia

się sprawca, a u poszkodowanych i wśród opinii społecznej zaciera się poczucie krzywdy¹¹.

Odrzucając się od materii prawa karnego, warto wskazać, że w doktrynie można odnaleźć, przygotowaną na podstawie analizy instytucji przedawnienia, ogólną definicję¹². Zgodnie z nią przedawnienie to instytucja prawna, która łączy skutek w postaci utraty określonego prawa z upływem wyznaczonego przez prawodawcę okresu oraz biernością uprawnionego do podjęcia określonego działania podmiotu. Składa się ona z dwóch głównych komponentów. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na upływ czasu, który stanowi kluczowy element całej konstrukcji przedawnienia. Prawodawca, biorąc pod uwagę różne racje, określa właściwy okres, po którego upływie uprawniony podmiot traci prawo. W przypadku prawa administracyjnego uprawnionym podmiotem może być zarówno organ, jak i jednostka posiadająca uprawnienia¹³. Jeśli zaś chodzi o administracyjne kary pieniężne, uprawniony jest organ, który posiada kompetencje do ich nałożenia. Po drugie, przedawnienie może nastąpić wskutek bierności uprawnionej strony. Przedawnienie administracyjnej kary może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy właściwy organ nie będzie działał aktywnie w celu ukarania podmiotu, który nie spełnił nałożonego na niego obowiązku. Warto zatem zwrócić uwagę, że przedawnienie możliwości nałożenia bądź egzekucji kary administracyjnej zależy jedynie od działań uprawnionego organu.

Instytucja przedawnienia pełni szereg ról w prawie administracyjnym. Można wyróżnić jej cztery najważniejsze funkcje: stabilizacyjną, porządkującą, motywacyjną oraz ochronną¹⁴. Funkcja stabilizacyjna sprawia, że dzięki istnieniu przedawnienia zostaje wzmocniony porządek prawny oraz pewność prawa¹⁵. Niepewność prawa jest zjawiskiem niepożądanym, które utrudnia planowanie działań i przewidywanie skutków ak-

8 A. Zoll, K. Buchała, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 478.

9 I. Zgoliński, *Przedawnienie de lege lata i de lege ferenda* (w: I. Zgoliński (red.), *Oblicza Temidy. Wybrane problemy prawa i procesu karnego*, Bydgoszcz 2012, s. 115.

10 A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–116 k.k.*, Warszawa 2012, s. 1250.

11 Zob. więcej: P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności...*, dz. cyt., s. 428.

12 W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, dz. cyt., s. 152.

13 Tamże, s. 156.

14 Tamże, s. 164–172.

15 M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 555.

tywności podmiotom prywatnym oraz publicznym¹⁶. Z funkcją stabilizacyjną łączy się bezpośrednio druga wymieniona – porządkująca. Wprowadzenie jasności dotyczącej ewentualnych negatywnych konsekwencji kary poprzez przedawnienie możliwości jej nałożenia lub egzekucji sprzyja uporządkowaniu stosunków prawnych oraz społecznych. Przejrzyste i jasne zasady sprawiają, że podmiot odczuwa większe bezpieczeństwo oraz postrzega sytuację jako uporządkowaną. Wprowadzenie instytucji przedawnienia pełni również funkcję motywującą. Uprawniony podmiot, zazwyczaj organ administracji, poprzez posiadanie świadomości o niweczących skutkach swojej bierności, czuje się zmotywowany do podjęcia odpowiednich działań. Rozsądne i uprawnione wydaje się stwierdzenie, że wprowadzenie przedawnienia sprzyja efektywności administracji¹⁷. Najważniejsza zaś, z punktu widzenia chociażby osób fizycznych czy przedsiębiorstw, zdaje się być funkcja ochronna. Dzięki wprowadzeniu do przepisów przedawnienia podmioty nie pozostają wiecznie w sytuacji zagrożenia nałożeniem kary za np. niezrealizowanie danego obowiązku, które miało miejsce wiele lat wcześniej.

Niniejszy artykuł traktuje o partykularnym rodzaju przedawnienia – przedawnieniu administracyjnych kar pieniężnych. Jest to pojęcie ogólne, w ramach którego można wyróżnić trzy rodzaje przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej¹⁸. Po pierwsze, istnieje przedawnienie możliwości nałożenia kary administracyjnej. Określa ono okres, po którego upływie organ administracji nie może wymierzyć kary. Po drugie, powszechnie występuje przedawnienie wszczynania postępowania. Zgodnie z tą instytucją, jeśli od danego zdarzenia minął określony w przepisach czas, organ nie może rozpocząć postępowania administracyjnego. Trzecim typem przedawnienia jest przedawnienie egzekucji. Odnosi się ono do już nałożonych kar pieniężnych i ma zastosowanie w przypadku bierności

organu przy egzekwowaniu należności. O tych trzech rodzajach przedawnienia będzie, w przeważającej mierze, mowa w dalszej części artykułu.

Przytoczyć ponadto można fragment uzasadnienia projektu Nowelizacji, zgodnie z którym „kary administracyjne w polskim prawie bardzo często stanowią dotkliwą sankcję za naruszenie prawa, niekiedy nawet surowszą niż kary wymierzane za popełnienie wykroczenia, wykroczenia karnoskarbowego, przestępstwa bądź przestępstwa karnoskarbowego”¹⁹. Mając na uwadze, że w obecnym stanie prawnym możliwe jest nałożenie kary pieniężnej na przedsiębiorstwo w wysokości ponad 14 mln zł po dziewięciu latach od wszczęcia postępowania, słuszne zdaje się wprowadzenie przedawnienia karalności oraz egzekucji tak dotkliwych kar²⁰. Z perspektywy przedsiębiorstw oraz ze względu na opisane powyżej wartości, takie jak bezpieczeństwo prawne czy stabilizacja stosunków społecznych, istnienie w prawie okresu, po którym w przypadku bierności uprawnionej strony wygasa uprawnienie, jest pożądane.

2.2. Przedawnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Godny uwagi jest fakt, że instytucja przedawnienia występująca we wszystkich gałęziach prawa wywodzi się z chronionych przez Konstytucję²¹ wartości. Jest ona oparta na konstytucyjnej zasadzie zaufania obywatela do państwa wywodzonej z ogólnej zasady demokratycznego państwa prawa. Powinna być również związana z zasadą równości wobec prawa²². Zanim

16 L. Staniszevska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017, s. 259.

17 Tamże.

18 A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, LEX.

19 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> (dostęp: 2.01.2019).

20 Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 31 grudnia 2015 r., nr DOK-5/2015, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/24477f86d0e6bc14c1257f37006321ff/\\$FILE/Decyzja_PKP_Cargo_CTL_31%2012%20015_wersja%20jawna.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/24477f86d0e6bc14c1257f37006321ff/$FILE/Decyzja_PKP_Cargo_CTL_31%2012%20015_wersja%20jawna.pdf) (dostęp: 11.01.2018).

21 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

22 Powyższe potwierdza Wojciech Piątek. Wskazuje on jednak na więcej zasad konstytucyjnych, które mają zastosowanie

jednak o implikacjach wynikających z powyższych zasad dla konstrukcji przedawnienia w prawie administracyjnym, należy poczynić istotną generalną uwagę dotyczącą charakteru prawnego przedawnienia, wynikającą z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK).

Co niezwykle istotne, w opinii TK przedawnienie nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym. Jednostka nie posiada konstytucyjnego prawa do przedawnienia ani nawet ekspektatywy takiego prawa²³. Dodatkowo TK podkreślił, że ustawodawcy przysługuje znaczny zakres swobody w kształtowaniu instytucji przedawnienia. Zdaniem TK swoboda jest tak szeroko rozumiana, że ustawodawca mógłby w ogóle nie wprowadzać przedawnienia pewnych kategorii czynów zabronionych, włączając w to również zbrodnie²⁴. Podkreślany wielokrotnie brak prawa do przedawnienia ani jego ekspektatywy wpływa na sytuację prawną jednostki, powodując m.in., że przy zmianie lub usunięciu instytucji przedawnienia z danego aktu jednostka, co do zasady, nie może powoływać się na gwarantowaną konstytucyjnie ochronę praw nabytych.

Mimo powyższych twierdzeń TK potwierdził wielokrotnie, że ustanowienie przedawnienia wynika z zasa-

do instytucji przedawnienia. Według Piątka przedawnienie warunkują konstytucyjne zasad zaufania obywatela do państwa, równości wobec prawa, proporcjonalności oraz poszanowania godności ludzkiej. Zob. W. Piątek, *Przedawnienia w prawie administracyjnym*, dz. cyt., s. 130–146.

23 W Wyroku z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03, OTK ZU 5A/2004, poz. 46, TK stwierdził następująco: W Konstytucji brak jest wprost wyrażonej zasady stanowiącej, że karalność przestępstw i wykonanie kary ulegają przedawnieniu. Zasady tej nie można również wyprowadzić z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) ani też z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Warto jednak mieć na uwadze, iż kwestia przedawnienia poruszana jest w art. 43 i art. 44 Konstytucji, jednak w zupełnie odmiennym (niż w aspekcie konstytucyjnego prawa podmiotowego jednostki) kontekście. Należy podkreślić, że treść art. 43 i 44 Konstytucji, choć dotyczy przedawnienia, nie pozwala przyjąć, że istnieje konstytucyjne „prawo do przedawnienia” czy choćby ekspektatywa takiego prawa.

24 Wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, OTK ZU 7A/2008, poz. 120.

dy demokratycznego państwa prawa oraz pełni funkcję stabilizacyjną sytuacji prawnej jednostki²⁵. W efekcie, jeśli ustawodawca podejmie decyzję o ustanowieniu instytucji przedawnienia, musi ona spełniać wymagania konstytucyjne wynikające z art. 2 Konstytucji. Co za tym idzie, jak podkreślił TK, odnosząc się do przepisów prawa podatkowego, konstrukcja i terminy przedawnienia muszą zostać określone w sposób jednoznaczny i precyzyjny, a przede wszystkim realizować podstawową funkcję omawianej instytucji, tj. doprowadzenie do ostatecznego wygaśnięcia należności podatkowej²⁶. Odnosząc się do terminów przedawnienia, TK wskazał, że ustawodawca powinien ukształtować mechanizmy w taki sposób, by w rozsądnym terminie doprowadziły one do wygaśnięcia zobowiązania podatkowego, gdy doszło już do zindywidualizowania i skonkretyzowania obowiązku podatkowego bądź też wygaśnięcia prawa do wydania decyzji ustalającej to zobowiązanie²⁷. Warto zwrócić uwagę, że *per analogiam* można przytoczone twierdzenie TK odnieść do administracyjnych kar pieniężnych, zindywidualizowanych i skonkretyzowanych, nakładanych przez organ administracji publicznej. TK stwierdził ponadto, że termin przedawnienia nie może być ani zbyt krótki, ani zbyt długi. Zbyt odległy termin przedawnienia sprawiłby, że instytucja przedawnienia stałaby się nierealna²⁸. Dodatkowo, odnosząc się ogólnie do przepisów dotyczących przedawnienia, podkreślono, że całość kształtu regulacji powinien być ukształtowany w taki sposób, aby jednostka mogła z niego rzeczywiście skorzystać. Jak wskazano, skoro ustawodawca wprowadził daną instytucję, taką jak przedawnienie, to ma obowiązek zapewnienia obywatelowi możliwości realnego korzystania z niej w granicach ustawowo określonych²⁹. Wszelkie powyższe wytyczne dla ustawodawcy wynikają z zastosowania zasady

25 Wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK ZU 6A/2013, poz. 80.

26 Tamże.

27 Wyrok z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 41/10, OTK ZU 6A/2012, poz. 65.

28 Wyrok z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10, OTK ZU 5A/2011, poz. 43.

29 Wyrok z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11, OTK ZU 7A/2012, poz. 81.

zaufania obywateli do państwa do ustanowionej już instytucji przedawnienia.

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji traktuje o zasadzie równego traktowania wobec prawa. Wynika z niej nakaz równego traktowania tych wszystkich adresatów norm prawnych, których, ze względu na przynależność do określonej klasy, uznać należy za „podobnych”³⁰. Istnieje możliwość wprowadzenia nierównego traktowania podmiotów „podobnych”, jednakże jej zastosowanie zależy od spełnienia kilku konstytucyjnych przesłanek. Nie wdając się w rozważania dotyczące prawa konstytucyjnego, odnosząc się do tematu niniejszego artykułu, należy zauważyć, że TK uznał wzorzec z art. 32 ust. 1 Konstytucji za prawidłowy do zbadania zgodności z Konstytucją postanowień ustawy – Ordynacja podatkowa³¹. Badając zawarte w przeszłości wyłączenia zastosowania przedawnienia dla zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką, TK orzekł, że takie rozwiązanie narusza w sposób kwalifikowany i niebudzący wątpliwości zasadę równości ochrony praw majątkowych podatników, pomimo faktu, że brak przedawnienia zobowiązań podatkowych korzystnie przyczynia się do egzekwowania obowiązku płacenia podatków. Warto zatem zauważyć, że o ile jednostki nie mogą oczekiwać ustanowienia przedawnienia przez ustawodawcę, to gdy już decyduje się on na zawarcie tej instytucji w przepisach, musi ona nie tylko spełniać opisane powyżej wymagania wynikające z zasady zaufania obywateli do państwa, ale również być zgodna z zasadą równego traktowania wobec prawa. W efekcie wprowadzenie przedmiotowych lub podmiotowych wyłączeń od zastosowania instytucji przedawnienia może nastąpić jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

2.3. Przykłady przedawnienia w różnych gałęziach prawa administracyjnego

Jak wskazano we wstępie, z uwagi na brak do 2017 r. ogólnej regulacji dotyczącej przedawnienia karalności lub przedawnienia egzekucji kary, w polskim systemie prawnym pojawiły się różnego rodzaju przepisy odno-

szące się do tej materii. Wyróżnić należy dwie główne metody stosowane powszechnie przez ustawodawcę³².

Pierwsza z nich opiera się na wprowadzeniu instytucji przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych do przepisów danego aktu prawnego. Tym samym ustawodawca wprowadza swoistą, partykularną instytucję przedawnienia stosowaną jedynie do danego rodzaju deliktów administracyjnych. Za przykład posłużyć mogą postanowienia z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³³. Instytucja przedawnienia kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za praktyki ograniczające konkurencję, takie jak nadużywanie pozycji dominującej, została zawarta w art. 93 omawianej ustawy. Zgodnie z tym przepisem „nie wszczyna się postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynęło 5 lat”. Regulacja odnosi się do przedawnienia możliwości wszczęcia postępowania przez właściwy organ. Przepis nie zawiera instytucji przedawnienia możliwości nałożenia kary pieniężnej przez właściwy organ lub przedawnienia egzekucji nałożonej kary. W tym rozwiązaniu legislacyjnym ustawodawca wprowadził jedynie jeden rodzaj przedawnienia dla konkretnego rodzaju deliktów administracyjnych.

Drugą z metod stanowi wprowadzenie odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów zawartych w Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: Ordynacja podatkowa)³⁴. Zazwyczaj ustawodawca odsyła bezpośrednio do działu III Ordynacji podatkowej, który zawiera przepisy dotyczące przedawnienia omówione poniżej. Przykładowo, zgodnie z art. 108 ust. 1 Ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych³⁵ „do administracyjnych kar pieniężnych, o których mowa w art. 102 ust. 1, art. 103 ust. 1–3,

32 Na takie wyróżnienie metod wskazuje również P. Wojciechowski, *Model odpowiedzialności...*, s. 431.

33 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2018, poz. 798.

34 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2018, poz. 800.

35 Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. 2018, poz. 1201.

30 L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016, LEX.

31 Wyrok z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, Dz.U. 2013, poz. 1313.

art. 104 ust. 1 i art. 105, stosuje się przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. Analogiczne odesłania znajdują się w szeregu ustaw dotyczących różnorodnych materii, w tym w Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁶, Ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych³⁷ czy Ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia³⁸. Częstotliwość wprowadzania odesłania do Ordynacji podatkowej wskazuje na dużą popularność tej metody. Warto jednak zauważyć, że w świetle wprowadzenia ogólnych przepisów dotyczących przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych omawiane odesłanie może stać się kłopotliwe i prowadzić do niejasnej sytuacji prawnej. Wątek ten zostanie rozwinięty w dalszej części pracy.

Należy również wspomnieć o interesującym zagadnieniu dotyczącym możliwości analogicznego zastosowania przepisów Ordynacji podatkowej, w sytuacji gdy dana ustawa nie zawiera ani własnych przepisów odnoszących się do przedawnienia, ani odesłania do Ordynacji podatkowej. Z taką sytuacją mamy do czynienia m.in. w Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych³⁹. Spółki handlowe, kwestionując kary nakładane przez Komisję Nadzoru Finansowego, które przekraczają często wysokość 100 000 zł, próbują powoływać się na analogiczne zastosowanie art. 68 Ordynacji podatkowej. W orzecznictwie zaś występuje spór dotyczący możliwości odpowiedniego zastosowania tego przepisu do kar nakładanych na podstawie wspomnianej ustawy⁴⁰. Naczelny Sąd Administracyjny jednym razem twierdzi, że art. 68

Ordynacji podatkowej może stanowić podstawę do przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej nałożonej przez Komisję Nadzoru Finansowego na podstawie powyższej ustawy⁴¹, a innym razem neguje możliwość powoływania się na ten przepis⁴². Powyższa sytuacja prowadzi niechybnie do zmniejszenia zaufania spółek do prawa. Co istotne, brak jednolitej linii orzeczniczej pozostawia interesujące dla prawników pytanie o wpływ Nowelizacji na tę sytuację prawną⁴³. Gdyby przyjąć tezę potwierdzającą możliwość stosowania art. 68 Ordynacji podatkowej do administracyjnych kar pieniężnych, wówczas istniałoby ryzyko, że przepisy dotyczące przedawnienia przewidziane w Nowelizacji nie znalazłyby zastosowania. Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie odpowiedniego stosowania Ordynacji podatkowej budzi sporo kontrowersji. Warto zatem przyrzeć się temu, co zawiera dział III Ordynacji podatkowej, do którego tak często odnosi się ustawodawca.

2.4. Przedawnienie w ordynacji podatkowej

Jak wskazał TK, przedawnienie w prawie podatkowym wywodzi się z dwóch wartości konstytucyjnych: konieczności zachowania równowagi budżetowej oraz stabilizacji stosunków społecznych poprzez wygaszanie zadawnionych zobowiązań podatkowych⁴⁴. Ustawodawca postanowił odzwierciedlić powyższe wartości w rozdziale 8 działu III Ordynacji podatkowej. Wprowadzono instytucję przedawnienia wszystkich zobowiązań podatkowych, bez względu na sposób ich powstania⁴⁵. Warto zaznaczyć, że istnieją dwa główne sposoby powstawania zobowiązań podatkowych⁴⁶. Po pierwsze, mogą one powstawać na podstawie doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania. Po drugie, mogą powstać z mocy prawa,

36 Art. 59g ust. 5 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 2018, poz. 1202.

37 Art. 91 Ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Dz.U. 2018, poz. 165.

38 Art. 104 ust. 3 Ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. 2018, poz. 1541.

39 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, Dz.U. 2018, poz. 512.

40 Więcej o sporze J. Róg, *Ewolucja zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie przepisów prawa rynku kapitałowego a praktyka działania*

organu nadzoru (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 655–656.

41 Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2593/14.

42 Wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1524/12.

43 Wspomina o tym J. Róg, *Ewolucja zasad nakładania...*, dz. cyt., s. 656.

44 Wyrok z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11, OTK ZU 7A/2012, poz. 81.

45 L. Etel (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2017, LEX.

46 Tamże.

bez konieczności podejmowania żadnych działań ze strony organu. W Ordynacji podatkowej istnieją zaś dwie podstawy prawne przedawnienia. Pierwszą z nich stanowi art. 70 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym „zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku”. Warto zaznaczyć, że przepis ten wprowadza ogólny termin przedawnienia zobowiązań podatkowych, bez względu na to, czy powstały z mocy prawa, czy z mocy decyzji⁴⁷. Ma on zastosowanie w sytuacji, gdy

podatkowej⁴⁹. Miało to istotne znaczenie dla spójności systemu i pewności obrotu. Sytuacja zmieniła się dopiero wraz z wprowadzeniem Nowelizacji zasad postępowania administracyjnego w 2017 r.

Można zauważyć, że rozróżnienie pomiędzy występującymi w Ordynacji podatkowej przedawnieniem egzekucji wymierzonego zobowiązania (art. 70) oraz przedawnieniem możliwości wymierzenia zobowiązania (art. 68) jest niezwykle istotne dla przedsiębiorstw energetycznych z uwagi na brzmienie przepisów Prawa energetycznego.

Nie ustaliła się jednolita praktyka orzecznicza przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 68 § 1 Ordynacji podatkowej.

została już ustalona przez właściwy organ wysokość zobowiązania. Ustanawia on zatem przedawnienie egzekucji należności podatkowej. Dodatkowo w Ordynacji podatkowej istnieje art. 68, który stanowi, że „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”. Powyższe postanowienie wprowadza termin, kiedy organ może wydać decyzję, w której ustali zobowiązanie podatkowe.

Z możliwością zastosowania analogii pomiędzy dostarczeniem decyzji zobowiązującej a wydaniem decyzji o nałożeniu kary administracyjnej wiązałyby się wymierne korzyści. Z tego względu potwierdzenie możliwości zastosowania art. 68 Ordynacji podatkowej do kar pieniężnych wymierzanych przez właściwe organy jest tak pożądane przez przedsiębiorstwa oraz jednostki⁴⁸. Co istotne, nie ustaliła się jednolita praktyka orzecznicza przedawnienia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 68 § 1 Ordynacji

3. Przedawnienie w Prawie energetycznym

Artykuł 56 Prawa energetycznego traktuje o karach pieniężnych, które może nałożyć na przedsiębiorstwo energetyczne Prezes URE. Ustęp 1 powyższego przepisu zawiera aż 50 punktów, z czego niektóre oznaczone są dodatkowo literami. Oznacza to, że na przedsiębiorstwie energetycznym spoczywa ponad 50 obowiązków, których niespełnienie może skutkować otrzymaniem różnej wysokości kar. Co ciekawe, do 30 października 2015 r. Prawo energetyczne nie zawierało żadnych postanowień odnoszących się do przedawnienia wszczęcia postępowania lub przedawnienia nałożenia kary pieniężnej. W doktrynie komentującej stan prawny sprzed ponad daty jednoznacznie podkreślano brak postanowień dotyczących przedawnienia kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE. Jak słusznie twierdził Zdzisław Muras, odnosząc się do ówczesnego stanu prawnego: „w Prawie Energetycznym nie występuje instytucja przedawnienia sankcjonowania naruszenia obowiązków uregulowanych w art. 56 ust. 1 pkt 1–33 Prawa Energetycznego. Ten sposób regulacji oznacza, iż zachowania spełniające

47 Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2018 r. II GSK 3767/17.

48 Zob. J. Róg, *Ewolucja zasad nakładania...*, dz. cyt., s. 655.

49 Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 2433/17.

znamiona deliktów administracyjnoprawnych mogą być sankcjonowane niezależnie od okresu, jaki upłynął od zachowania sprzecznego z normami Prawa Energetycznego⁵⁰. Co istotne, nie wskazywano powszechnie na możliwość analogicznego stosowania rozwiązań zawartych w innych ustawach, z których na myśl nasuwa się opisana powyżej Ordynacja podatkowa. Można znaleźć pomysły odpowiedniego zastosowania instytucji przedawnienia zawartej w Kodeksie karnym. Takie rozwiązanie proponowała Marzena Czarnecka, wypowiadając się w następujący sposób: „w ustawie Prawo Energetyczne nie wprowadzono przedawnienia karalności. W związku z tym wydaje się, iż posiłkowo należy zastosować przepisy prawa karnego, a w szczególności art. 101 § 2 KK, który stanowi, że karalność przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego ustaje z upływem roku od czasu, gdy pokrzywdzony dowiedział się o osobie sprawcy przestępstwa, nie później jednak niż z upływem 3 lat od czasu jego popełnienia”⁵¹. Zaprezentowany powyżej pogląd o analogicznym zastosowaniu postanowień Kodeksu karnego dotyczących ścigania przestępstw z oskarżenia prywatnego nie jest przekonujący głównie z uwagi na publicznoprawny charakter postępowania Prezesa URE. Dodatkowo wskazane powyżej metody regulacji instytucji przedawnienia w prawie administracyjnym oraz spory orzecznicze dotyczące możliwości zastosowania, znacznie bliższej różnym aktom prawa administracyjnego Ordynacji podatkowej, również podważają słuszność przytoczonej tezy. Należy zatem, bez wątpliwości, stwierdzić, że do 30 października 2015 r. w prawie energetycznym nie przewidziano instytucji przedawnienia możliwości nałożenia i egzekucji kary pieniężnej.

30 października 2015 r. weszła w życie nowelizacja Prawa energetycznego⁵². Ustawodawca wprowadził w 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”. W uzasadnieniu do ustawy ustanawiającej powyższy przepis wskazano, że celem ustawodawcy jest m.in. uregulowanie kwestii przedawnienia kar pieniężnych: „Z uwagi na fakt, że do tej pory kwestia terminu płatności kar pieniężnych nie była uregulowana, naliczania ewentualnych odsetek od tych kar oraz brak było regulacji dotyczących przedawnienia kar pieniężnych, zaproponowano, że w sprawach dotyczących kar pieniężnych stosowane będą odpowiednio przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”. Dostrzeżono zatem lukę prawną i wprowadzono odesłanie, które umożliwiło analogiczne zastosowanie działu III Ordynacji podatkowej, w tym wszystkich zawartych w niej postanowień dotyczących przedawnień. Można pokusić się o stwierdzenie, że od 30 października 2015 r. przedsiębiorstwa mogły zarówno powoływać się na przedawnienie możliwości nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa URE na podstawie odpowiedniego stosowania art. 68 Ordynacji podatkowej, jak i na przedawnienia egzekucji już wymierzonej kary, stosując odpowiednio art. 70 Ordynacji podatkowej. W efekcie, dzięki wprowadzeniu stosowanego powszechnie w prawie administracyjnym odesłania, znacznie poprawie uległa sytuacja prawna podmiotów, na których spoczywały liczne obowiązki wynikające z Prawa energetycznego.

Taki stan prawny trwał jedynie do 2 września 2016 r. Kolejna zmiana Prawa energetycznego⁵³ wyłączyła z zastosowania art. 56 ust. 7a Prawa energetycznego postanowienia zawarte w art. 68 § 1–3 Ordynacji. Przepis w obowiązującym w momencie pisania niniejszego artykułu stanie posiada następujące brzmienie: „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, z wyłączeniem art. 68 § 1–3”. Co znamienne, ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy nie zamieścił wyjaśnienia wprowadzenia powyższego wyłączenia. Zdaje się, że stanowi ono efekt inicjatywy legislacyjnej Prezesa URE. Wniosek ten wynika

50 Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, LEX.

51 M. Czarnecka, T. Oglódek (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.

52 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1618.

53 Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1165.

z analizy fragmentu jednego z komentarzy do prawa energetycznego, w którym omawiając powyższe wyłączenie, stwierdzono, że taki zabieg „ma na celu uszczelnienie systemu i zwiększenie skuteczności ścisłości należności budżetu państwa, poprzez wyeliminowanie sytuacji, w której w wyniku długotrwałego postępowania odwoławczego toczącego się na skutek zaskarżenia decyzji nakładającej karę pieniężną, dochodzi do przedawnienia po upływie 5-letniego okresu, licząc od końca roku kalendarzo-

przed wejściem w życie powyższej nowelizacji żadnego uprawnienia albo ekspektatywy przedawnienia związanej z postępowaniami w sprawach niewykonanych obowiązków. Nie przysługuje im zatem konstytucyjna gwarancja ochrony praw nabytych. Prezes URE, przynajmniej zgodnie z Prawem energetycznym, może wszcząć postępowanie w sprawie z art. 56 ust. 1 Prawa energetycznego w dowolnym momencie, a także nie jest ograniczony czasowo w zakresie możliwości nałożenia takiej kary po wszczęciu postępowania.



W obecnym stanie prawnym w Prawie energetycznym uregulowano poprzez ograniczone przedmiotowo odwołanie do Ordynacji podatkowej jedynie instytucję przedawnienia egzekucji nałożonej przez Prezesa URE kary pieniężnej.

wego, w którym decyzja została wydana (zob. stanowisko Prezesa URE wyrażone w piśmie z 10.5.2016 r., adresowanym do Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów, znak DPR-023-4(1)/2016)⁵⁴. Niestety przywoływane stanowisko nie jest dostępne publicznie. Nie budzi jednak wątpliwości, że Prezes URE posiadał żywotny interes w ograniczeniu zakresu odesłania zawartego w art. 56 ust. 7a Prawa energetycznego. Czy to ze względu na działania organu odpowiedzialnego za regulację sektora energetycznego, czy też z uwagi na inne okoliczności, faktem jest, że w obecnym stanie prawnym usunięto, wyrażoną wprost w ustawie, możliwość powoływania się na przedawnienie możliwości nałożenia kary pieniężnej. Warto również zaznaczyć, że przedsiębiorstwa energetyczne, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego⁵⁵, nie nabyły

Co więcej, przedsiębiorstwa energetyczne, z uwagi na literalne brzmienie przepisu, zostały pozbawione możliwości powoływania się na analogiczne stosowanie art. 68 Ordynacji podatkowej. Ustawodawca nie wyłączył zaś zastosowania art. 70 Ordynacji podatkowej. W efekcie w obecnym stanie prawnym w Prawie energetycznym uregulowano poprzez ograniczone przedmiotowo odwołanie do Ordynacji podatkowej jedynie instytucję przedawnienia egzekucji nałożonej przez Prezesa URE kary pieniężnej.

4. Zmiany w KPA dotyczące przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych

Problemowi selektywnej i szczątkowej regulacji zagadnienia administracyjnych kar pieniężnych miała zaradzić przeprowadzona w 2017 r. Nowelizacja. Na

54 Tak: M. Kuliński (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2017, Legalis.

55 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11, OTK ZU 7A/2012, poz. 81, w którym stwierdzono: „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że choć powołane przepisy dotyczą przedawnienia, to

jednak nie można z ich treści wyprowadzać konstytucyjnego prawa do przedawnienia, czy choćby ekspektatywy takiego prawa. Przedawnienie nie jest podmiotowym prawem konstytucyjnym i nawet, gdyby ustawodawca nie przewidział tej instytucji, nie można byłoby twierdzić, że jakieś konstytucyjne prawa lub wolności zostały w ten sposób naruszone”.

jej podstawie dodano do Ustawy z dnia 16 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: KPA)⁵⁶ dział IVA traktujący o administracyjnych karach pieniężnych. Przepisy przedmiotowego działu mają zastosowanie do administracyjnych kar pieniężnych, przez które rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

Ustawodawca przewidział przypadki, w których wyłączone jest zastosowanie omawianego działu. Dzieje się tak, zgodnie z art. 189a KPA, m.in. w przypadku uregulowania w przepisach odrębnych terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej lub terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej. Komentując ten przepis, należy poczynić dwie uwagi. Po pierwsze, warto podkreślić, że nie jest konieczne, aby zakres normowania w przepisach odrębnych pokrywał się z zakresem normowania w przepisach komentowanego działu⁵⁷. Nawet niekompletne uregulowanie przedawnienia możliwości nałożenia kary, chociażby poprzez wprowadzenie odesłania do przepisów Ordynacji podatkowej, wyłącza zastosowanie KPA. Po drugie, należy podkreślić, że uregulowanie w przepisach odrębnych pewnych zagadnień nie wyłącza stosowania działu IVA KPA w całości, lecz jedynie w odniesieniu do tego konkretnego zagadnienia. Zatem uregulowanie w przepisach odrębnych instytucji przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej nie wyklucza zastosowania przepisów KPA odnoszących się do innego rodzaju przedawnienia.

Ustawodawca wprowadził szereg przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych związanych chociażby z dyrektywami jej wymiaru (art. 198d KPA) czy instytucją odstąpienia od jej nałożenia (art. 189f KPA). Z perspektywy tematu niniejszego artykułu

kluczową rolę odgrywają przepisy dotyczące przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych – art. 189g, 189h i 189j KPA. Ostatnie dwa wymienione przepisy traktują o szczegółach dotyczących przerwania i zawieszenia biegu odpowiednich rodzajów przedawnień. Zauważyć można, że nawet Naczelny Sąd Administracyjny docenił kompleksowe uregulowanie w KPA kwestii przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych, które budziły szereg dyskusji i postulatów *de lege ferenda*⁵⁸. Kluczową regulację w tym zakresie stanowi art. 189g KPA, który reguluje rodzaje i terminy przedawnień. Zgodnie z § 1 tego przepisu „administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Za § 3 stanowi, że administracyjna kara pieniężna nie podlega egzekucji, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym kara powinna być wykonana”. Z przytoczonych regulacji wynika, że w KPA ustanowiono ogólne zasady dotyczące dwojakiego rodzaju przedawnień administracyjnych kar pieniężnych – przedawnienia możliwości nałożenia kary oraz przedawnienia możliwości jej egzekucji. Nie przewidziano zaś wprost instytucji przedawnienia możliwości wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

W obu przypadkach ustawodawca wprowadził 5-letni termin przedawnienia. Co istotne, oba przepisy mają charakter materialnoprawny, a nie proceduralny⁵⁹. Proceduralny charakter posiada § 2 omawianego przepisu, który wyłącza zastosowanie zawartych w KPA przepisów dotyczących możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, gdy w przepisach odrębnych uregulowano termin, po którego upływie nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Wydaje się zatem, że art. 189g § 1 nie będzie miał zastosowania do wymierzania kar przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie m.in. praktyk ograniczających konkurencję, z uwagi na przytoczone w niniejszym artykule brzmienie art. 93 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

56 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2018, poz. 2096.

57 A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, dz. cyt., LEX.

58 Wyrok NSA z dnia 28 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 2433/17.

59 A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, dz. cyt., LEX.

tów. Pomijając dokładne omówienie przepisów dotyczących przerywania i zawieszania biegów rodzajów przedawnień uregulowanych w KPA, zadać można pytanie o zakres zastosowania opisanych powyżej przepisów w Prawie energetycznym.

5. Zastosowanie przepisów KPA dotyczących przedawnienia w Prawie energetycznym. Pomocna dłoń dla przedsiębiorstw energetycznych?

Możliwość powoływania się na instytucję przedawnienia ma niebagatelne znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych. Opieszałość organu oraz upływ wyznaczonego terminu mogłyby uchronić je od kar nawet w wysokości 14 mln zł⁶⁰. Stawka jest zatem wysoka, jednakże reguły gry nie są już tak przejrzyste.

Po pierwsze, przeprowadzony powyżej wywód dotyczący przepisów Ordynacji podatkowej pozwala stwierdzić, że poprzez zawartą w odesłaniu z art. 56 ust. 7a Prawa energetycznego możliwość odpowiedniego zastosowania art. 70 Ordynacji podatkowej kwestia przedawnienia egzekucji kary administracyjnej została uregulowana w Prawie energetycznym. Tym samym, na podstawie art. 189a KPA, żadne przepisy działu IVA KPA odnoszące się do przedawnienia egzekucji administracyjnych kar pieniężnych nie mają zastosowania do kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa URE. W tym zakresie zastosowanie znajdują jedynie przepisy Ordynacji podatkowej. Po drugie, co niezmiernie istotne, z uwagi na wyłączenie zastosowania art. 68 Ordynacji, terminy przedawnienia wszczęcia postępowania oraz nałożenia kary administracyjnej nie są uregulowane w Prawie energetycznym. W konsekwencji do tego rodzaju przedawnień zastosowanie mają przepisy KPA⁶¹. Zatem zgodnie

z art. 189g § 1 KPA Prezes URE nie może nałożyć kary pieniężnej, jeśli upłynęło pięć lat od dnia niewypełnienia przez przedsiębiorstwo energetyczne odpowiedniego obowiązku.

Z uwagi zaś na fakt, że przedawnienie możliwości wszczęcia postępowania jest powoływane w KPA jedynie posiłkowo, w celu wprowadzenia przesłanki wyłączenia stosowania przedawnienia możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, a ten rodzaj przedawnienia nie posiada materialnoprawnego charakteru⁶², nie wprowadzono ogólnych przepisów dotyczących przedawnienia wszczęcia postępowania. Tego rodzaju przepisy mogą być zawarte w poszczególnych ustawach. Nie zostały jednak przewidziane w Prawie energetycznym. W rezultacie można stwierdzić, że w Prawie energetycznym, w obecnym stanie prawnym, uregulowano dwa rodzaje przedawnień kar pieniężnych. Pierwszym z nich jest przedawnienie możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej stosowane na podstawie przepisów KPA. Drugi zaś to przedawnienie egzekucji już wymierzonej kary pieniężnej, stosowane na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej. Z uwagi na fakt, że przedawnienie egzekucji administracyjnej kary pieniężnej zostało uregulowane w sposób kompleksowy w KPA powyższy dualizm prawny budzi wątpliwości. Obowiązujące obecnie rozwiązanie przewiduje odpowiednie stosowanie Ordynacji podatkowej – przepisów, których odpowiednie stosowanie rodzi dużo sporów w orzecznictwie⁶³. Stanowi również rozwiązanie niejasne i niespójne. Wydaje się, że racjonalny ustawodawca, mając na względzie pewność prawa i spójność systemu, powinien wprowadzić w takim wypadku jednolite rozwiązanie. Należy zatem wysunąć

nowelizacji upe (a co za tym idzie również zmian w zakresie obowiązków przedsiębiorstw energetycznych i innych podmiotów) ustabilizuje sytuację prawną podmiotów administracyjnych” – P. Zdyb, *Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, <http://cejsh.icm.edu.pl/mwgi-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=AVTOxeEMHZxOtZuIVeE4YVGsu1pWULHXK2mtj15f3MI> (dostęp: 6.01.2019).

62 A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, dz. cyt., LEX.

63 Zob. J. Róg, *Ewolucja zasad nakładania...*, dz. cyt., s. 656.

60 To największa wysokość kary nałożona przez Prezesa URE w 2010 r.: <https://www.ure.gov.pl/urzad/informacje-ogolne/aktualnosci/3931,Ponad-30-milionow-zlotych-kar-za-nieprzestrzezenie-obowiazkow.html> (dostęp: 10.01.2019).

61 Do podobnych wniosków dochodzi Przemysław Zdyb, który jednak nie uwzględnił w swoim tekście zastosowania art. 70 Ordynacji: „Obecnie zatem znajdować będą zastosowanie terminy przedawnienia określone w przepisach art. 189g § 1–3 k.p.a. (nie ma bowiem ich określonych w upe, a stosowanie przepisów op zostało wyłączone), co w kontekście częstych

postulat *de lege ferenda*, aby ustawodawca zmodyfikował odpowiednio zawarte w Prawie energetycznym przepisy w taki sposób, żeby do kar nakładanych na podstawie art. 56 Prawa energetycznego zastosowanie miały wyłącznie przepisy KPA. W tym względzie wystarczające zdaje się uchylenie art. 56 ust. 7a Prawa energetycznego. W efekcie takiego zabiegu, w obliczu braku uregulowania wprost w Prawie energetycznym zagadnień dotyczących którejkolwiek formy przedawnienia, zastosowanie w pełni miałyby przepisy KPA. Taką sytuację należałoby pożytywać jako korzystną zarówno ze względu na sytuację prawną podmiotów działających w sektorze energetycznym, jak i pewność prawa, bezpieczeństwo prawne oraz, co istotne, spójność całego systemu prawa administracyjnego.

Drugi rodzaj wątpliwości dotyczących Nowelizacji związany jest z zagadnieniem czasowego zastosowania wprowadzonych postanowień w zakresie przedawnienia kar. Generalna reguła, zgodnie z art. 16 Nowelizacji, stanowi, że do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia Nowelizacji ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym. Co do zasady zatem do niezakończonych postępowań zastosowanie mają przepisy sprzed Nowelizacji. Jednakże przepis intertemporalny zdaje się odnosić jedynie do przepisów proceduralnych. Jak zaś wskazano powyżej, przepisy dotyczące przedawnienia możliwości nałożenia oraz egzekucji administracyjnej kary pieniężnej posiadają charakter materialnoprawny. W konsekwencji, jak podkreśla Wojciech Piątek, art. 16 Nowelizacji nie dotyczy art. 189g § 1 oraz § 3 KPA⁶⁴.

Nie jest zatem klarowny zakres czasowy stosowania wprowadzonych do KPA przepisów dotyczących przedawnienia. Wątpliwości nie budzi kwestia możliwości użycia art. 189g § 1 KPA do postępowań wszczętych po momencie wejścia w życie Nowelizacji. Pytania zaczynają jednak pojawiać się już w odniesieniu do postępowań, które zostały wszczęte przed 1 czerwca 2017 r. i nie są jeszcze zakończone. Patrząc literalnie na brzmienie przepisu przejściowego, można dojść do konkluzji, że w takich sytuacjach zastosowanie miałyby poprzednio obowiązujące reguły – przepisy,

które nie zawierały postanowień dotyczących instytucji przedawnienia. Takie rozumowanie prowadziłoby do sytuacji, w której wszelkie postępowania rozpoczęte przez Prezesa URE przed dniem 1 czerwca 2017 r. mogłyby toczyć się w nieskończoność, pozostawiając potencjalnych adresatów kar w sytuacji niepewności prawnej. Jednakże, biorąc pod uwagę materialnoprawny charakter przepisów art. 189g KPA, wydaje się, że możliwe jest stwierdzenie, iż przedmiotowy przepis ma również zastosowanie do wszelkich postępowań wszczętych przed wejściem w życie ustawy. Przy braku przepisów dotyczących możliwości przedawnienia wszczęcia postępowania zawartych w Prawie energetycznym, w efekcie takiej wykładni, przedsiębiorstwa energetyczne zyskałyby uprawnienia w toczących się już postępowaniach, z których część może zostać uznana za przewlekłe. Takie rozwiązanie zdaje się pożądane z punktu widzenia spójności systemu i zasady równości oraz zgodne z intencją ustawodawcy. W świetle niejasności przepisów należy wysunąć postulat powszechnego zaaprobowania w orzecznictwie i praktyce decyzyjnej organów możliwości zastosowania przepisów art. 189g KPA do wszelkich toczących się obecnie postępowań.

6. Zakończenie

Instytucja przedawnienia jest powszechnie znana i występuje w różnych gałęziach prawa. Pełni ona wiele istotnych funkcji. Służy między innymi stabilizacji stosunków społecznych oraz zwiększaniu pewności prawa. Tym samym urzeczywistnia konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do prawa. Zgodnie z orzecznictwem TK nie istnieje jednak konstytucyjne prawo ani nawet ekspektatywa związana z nabyciem prawa do przedawnienia. Niemniej, jeśli ustawodawca zdecydował się na ustanowienie przedawnienia, musi ono być zgodne z szeregiem zasad, w tym konstytucyjną zasadą równości wobec prawa.

W prawie administracyjnym do 2017 r. nie występowały ogólne przepisy regulujące instytucję przedawnienia administracyjnych kar pieniężnych. Ustawodawca, stosując głównie dwie metody regulacji, wprowadzał do konkretnych ustaw przedawnienie możliwości wszczęcia postępowania, przedawnienie możliwości nałożenia lub przedawnienie egzekucji kar pieniężnych. Metody polegały albo na ustanowieniu

64 W. Piątek, *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, dz. cyt., s. 199.

konkretnych przepisów dotyczących partykularnej podstawy nałożenia kary, albo na wprowadzeniu odwołania do Ordynacji podatkowej. Przedmiotowe wprowadzenie odpowiedniego stosowania Ordynacji podatkowej, która przewiduje przedawnienie możliwości ustalenia wymiaru zobowiązania oraz przedawnienie egzekucji zobowiązań, jest powszechnie stosowane. Ustawodawca zdecydował się na zastosowanie tego rozwiązania w Prawie energetycznym. Jednakże, jak się wydaje – z uwagi na problemy praktyczne napotkane przez Prezesa URE – zdecydowano się ustanowić wyłączenie w przepisie odsyłającym do stosowania Ordynacji podatkowej w zakresie kar pieniężnych nakładanych przez regulatora. W obecnym stanie prawnym w Prawie energetycznym uregulowano jedynie przedawnienie egzekucji kary administracyjnej.

Spójność w mozaice prawnej dotyczącej przedawnienia kar pieniężnych miała wprowadzić Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego. Wprowadzono w niej ogólne przepisy dotyczące zasad przedawnienia możliwości nałożenia przez uprawniony organ oraz możliwości egzekucji administracyjnej kary pieniężnej. Jednakże przepisy KPA nie mają zastosowania w sytuacji, w której w odrębnych przepisach istnieją postanowienia regulujące powyższe kwestie. W efekcie, jak można zaobserwować na podstawie Prawa energetycznego, powstało hybrydowe rozwiązanie. Bowiernie w przypadku kar nakładanych przez Prezesa URE zastosowanie mają jednocześnie przepisy KPA w zakresie przedawnienia możliwości nałożenia kary, jak i przepisy Ordynacji podatkowej w zakresie przedawnienia egzekucji. Liczne ustanowione punktowo rodzaje przedawnienia kar pieniężnych w różnych ustawach utrudniają lub uniemożliwiają zastosowanie ogólnych podstaw przedawnienia zawartych w KPA. W obliczu zaistniałej sytuacji należy wysunąć postulat *de lege ferenda*, odnoszący się przynajmniej do sytuacji w Prawie energetycznym, proponujący ujednoczenie przepisów dotyczących przedawnienia kar nakładanych przez Prezesa URE. Wystarczające, z punktu widzenia spójności systemu, byłoby usunięcie zawartego w art. 56 ust. 7 Prawa energetycznego ograniczonego przedmiotowo odesłania do Ordynacji podatkowej. Dodatkowo, w świetle niejasnych przepisów przejściowych oraz z uwagi na

materialnoprawny charakter wprowadzonych w KPA podstaw przedawnienia kar pieniężnych, warto zaproponować powszechnie przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą art. 189g KPA będzie miał zastosowanie do wszelkich toczących się obecnie postępowań prowadzonych przez Prezesa URE. Przyjęcie powyższych dwóch postulatów wpłynęłoby pozytywnie na pewność prawa oraz byłoby korzystne z perspektywy funkcji, jakim służy omawiana instytucja.

Bibliografia

- Czarnecka M., Oglódek T. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Etel L. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2016.
- Kuliński M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Muras Z., Swora M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Piątek W., *Przedawnienie w prawie administracyjnym*, Poznań 2018.
- Róg J., *Ewolucja zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie przepisów prawa rynku kapitałowego a praktyka działania organu nadzoru (w:) J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Stahl M., Lewicka R., Lewicki M., *Sankcje administracyjne. Błaski i cienie*, Warszawa 2011.
- Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.
- Stankiewicz R., *Administracyjne kary pieniężne w prawie energetycznym (wybrane zagadnienia)*, „Studia Iuridica” 2012, t. 55, s. 43–55.
- Wojciechowski P., *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016.
- Wróbel A., Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Zdyb P., *Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, t. 6, nr 6, s. 55–68, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-ee968624-be23-4f70-bd46-22063c2fc11f> (dostęp: 6.01.2019).

Zgoliński I., *Przedawnienie de lege lata i de lege ferenda* (w:) I. Zgoliński (red.), *Oblicza Temidy. Wybrane problemy prawa i procesu karnego*, Bydgoszcz 2012.

Zoll A., Buchała K., *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995.

Zoll A. (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, t. 1: *Komentarz do art. 1–116 k.k.*, Warszawa 2012.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. 2018, poz. 1025.

Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, Dz.U. 2018, poz. 1202.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. 2018, poz. 755.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 2018, poz. 1600.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz.U. 2018, poz. 800.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, Dz.U. 2018, poz. 512.

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz.U. 2018, poz. 1541.

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. 2018, poz. 798.

Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Dz.U. 2018, poz. 165.

Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. 2018, poz. 1201.

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1618.

Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1165.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2017, poz. 935.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt SK 44/03, OTK ZU 5A/2004, poz. 46.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06, OTK ZU 7A/2008, poz. 120.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt III SK 21/10, LEX nr 737390.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt III SK 46/10, LEX nr 1171230.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. akt P 26/10, OTK ZU 5A/2011, poz. 43.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt P 41/10, OTK ZU 6A/2012, poz. 65.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2012 r., sygn. akt P 30/11, OTK ZU 7A/2012, poz. 81.

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. akt XVII AmE 55/11, LEX nr 1728661.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, OTK ZU 6A/2013, poz. 80.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, Dz.U. z 2013 r. poz. 1313.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 1524/12.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. akt II GSK 2593/14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2017 r., sygn. akt II GSK 2433/17.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2018 r., sygn. akt II GSK 3767/17.

Inne

Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 31 grudnia 2015 r., nr DOK-5/2015, [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/24477f86d0e6bc14c1257f37006321ff/\\$FILE/Decyzja_PKPCargo_CTL_31%2012%20015_wersja%20jawna.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/24477f86d0e6bc14c1257f37006321ff/$FILE/Decyzja_PKPCargo_CTL_31%2012%20015_wersja%20jawna.pdf) (dostęp: 11.01.2018).

Decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 2010 r. w sprawie nałożenia kary za niezrealizowanie Narodowego Celu Wskaźnikowego, <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/aktualnosci/3931,Ponad-30-milionow-zlotych-karza-nieprzestrzeganie-obowiazkow.html> (dostęp: 9.05.2019).

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> (dostęp: 2.01.2019).