

Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych
- III. Regulacje ogólne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych w kodeksie postępowania administracyjnego
- IV. Regulacje szczególne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych w ustawie – Prawo energetyczne
- V. Podsumowanie

Streszczenie

Niniejsze opracowanie odnosi się do problematyki wymierzania w drodze decyzji administracyjnej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki administracyjnych kar pieniężnych za niewykonywanie obowiązków o charakterze publicznoprawnym przewidzianych w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne. W części pierwszej przedstawione zostały w sposób węzłowy poglądy na temat charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych. Następnie przedstawiono nowe regulacje dotyczące administracyjnych kar pieniężnych dodane do k.p.a. nowelizacją z 7 kwietnia 2017 r. Kolejny punkt traktuje na temat regulacji szczególnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w prawie energetycznym. Artykuł kończy się podsumowaniem zawierającym postulaty *de lege ferenda* w zakresie zmniejszenia liczby aktów prawnych stosowanych przez Prezesa URE przy wymierzaniu administracyjnych kar pieniężnych.

Słowa kluczowe: administracyjne kary pieniężne; energetyka; regulacja; obowiązki przedsiębiorstw energetycznych.

JEL: K23

* Asystent w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego; e-mail: przemyslaw.zdyb@wpia.us.pl.

I. Wstęp

Niniejsze opracowanie odnosi się do problematyki wymierzania w drodze decyzji administracyjnej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki administracyjnych kar pieniężnych za niewykonanie obowiązków o charakterze publicznoprawnym przewidzianych w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹. Stanowią bowiem one jedno z istotnych narzędzi pozostających w gestii Prezesa URE, które służy zapewnieniu skuteczności realizacji obowiązków nałożonych w upe i osiągnięciu celów przewidzianych w art. 1 ust. 2 upe².

II. Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych

Zagadnienie charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych jest w doktrynie nauki prawa administracyjnego przedmiotem wielu poglądów i badań (Lewicki, 2002; Wincenciak, 2008; Klat-Wertelecka, 2009; Stahl, Lewicka i Lewicki, 2011; Majchrzak, 2015, s. 63–72; Nowicki, 2017, s. 651–663 i przeglądy dorobku doktryny dokonane przez wskazanych autorów). Stanowią one przykład kary administracyjnej (sankcji administracyjnoprawnej)³ będącej jedną z postaci przymusu administracyjnego (Nowicki i Peszkowski, 2015, s. 19). Kary administracyjne przewidziane są za działania prawnie zakazane, jednakże podstawę ich wymierzania stanowi samo naruszenie przepisów, czyli bezprawność w ujęciu obiektywnym, niezależnie od zawinienia podmiotu dokonującego naruszenia (Klat-Wertelecka, 2011, s. 67–68 i powołana tam literatura)⁴. Bez przymusu administracyjnego nie byłoby możliwe efektywne (skuteczne) administrowanie (Szydło, 2003, s. 123–125), dlatego też administracyjne kary pieniężne pełnią szereg funkcji, do których w doktrynie zalicza się (Przybysz, 2011a, s. 170–171; zob. również: Niżnik-Dobosz, 2011, s. 134–135):

- 1) represyjną;
- 2) restytucyjną;
- 3) motywacyjną (określaną również jako stymulująca);
- 4) ochronną;
- 5) redystrybucyjną;
- 6) pomiaru wagi chronionego dobra.

Wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej nie prowadzi bezpośrednio do wykonania ciążącego na podmiocie zobowiązanym (np. przedsiębiorstwie energetycznym) obowiązku administracyjnego, stąd też stanowią one przykład przymusu pośredniego państwa (Przybysz, 2011, s. 135). Wobec powyższego na akceptację zasługuje pogląd, wedle którego administracyjne kary pieniężne realizują przede wszystkim funkcję represyjną oraz motywacyjną, prewencyjnie wymuszają bowiem np. na przedsiębiorstwach energetycznych, które hipotetycznie mogłyby zostać ukarane, przestrzeganie tych imperatywnych reguł w przyszłości, co w konsekwencji stanowi realizację funkcji wychowawczej i stabilizacyjnej⁵.

¹ T. j. Dz.U. 2017, poz. 220 ze zm.; dalej: upe.

² Zgodnie z tym przepisem celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

³ W nauce prawa administracyjnego pojęcie to jest używane jako synonim „sankcji administracyjnoprawnej” rozumianej jako sankcja skupiona, czyli stosowana przez organy administracji publicznej (zob. Możdżeń-Marcinkowski, 2011, s. 83–84).

⁴ Postanowienie SN z 5.12.2013 r., III SK 24/13, www.sn.pl; wyr. SA w Warszawie z 19.06.2013 r., VI ACa 1569/12, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

⁵ Wyr. SN z 9.03.2004 r., III SK 17/04, www.sn.pl.

Jak trafnie podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lipca 2013 r.: „granica pomiędzy deliktem administracyjnym i będącą jego konsekwencją karą administracyjną a wykroczeniem jest płynna, a określenie jej zależy w wielu sytuacjach od uznania władzy ustawodawczej (...). Brak jest również „jasnego, czytelnego i uniwersalnego kryterium materialnego, decydującego o rozróżnieniu sytuacji, w których dane zjawisko lub czyn będą (powinny być) kwalifikowane jako podlegające już to penalizacji, już to karze administracyjnej (pieniężnej). Powszechnie przyjmuje się, że istotą sankcji karnych jest represja i prewencja, natomiast kar administracyjnych – oprócz celu restytucyjnego – także prewencja. Nie znaczy to oczywiście, że dane typy sankcji powinny spełniać tylko i wyłącznie te funkcje. To właśnie spełnianie wspomnianych funkcji przesądza jednakże o tym, czy dana sankcja jest ze swej istoty karna, czy administracyjna. Kara administracyjna nie jest, w myśl wskazanej koncepcji, odpłatą za popełniony czyn, lecz stanowi jedynie środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Cel wprowadzenia i funkcje, jakie pełni określona norma, stają się więc ważnym wyróżnikiem dającym odpowiedź na pytanie, z jaką normą mamy do czynienia”⁶.

III. Regulacje ogólne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych w kodeksie postępowania administracyjnego

Pomimo istotnej roli jaką odgrywają administracyjne kary pieniężne w kontekście przestrzegania obowiązujących przepisów prawa, w dotychczasowym systemie prawnym brakowało kompleksowej regulacji w zakresie zasad ich wymierzania. Taki stan rzeczy legł u podstaw sformułowania w kodeksie postępowania administracyjnego, przy okazji jego szerokiej nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw⁷, ogólnych zasad nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, w ramach nowego rozdziału IVa. Nowelizacja ta ma zagwarantować jednolite standardy traktowania obywateli i innych podmiotów administrowanych oraz zapewnić wymierzanie kar sprawiedliwych, racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia określonego dobra chronionego prawem⁸. Przepisy zawarte w rozdziale IVa k.p.a. mają charakter regulacji materialnej, przedmiotem regulacji jest bowiem treść działania organu administracji publicznej w zakresie nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, a tryb postępowania normują przepisy działu I i II k.p.a. (Adamiak, 2017). Dlatego też podzielić należy pogląd M. Jabłońskiego, iż: „umieszczenie przepisów dotyczących administracyjnych kar pieniężnych w k.p.a. może, wobec ich materialnoprawnego charakteru, wywoływać niepożądaną konfuzję przy ich stosowaniu, a także przy kontroli legalności działalności administracji publicznej przez sądy. W szczególności, może nie być jasne, przynajmniej przez jakiś czas, czy naruszenie przez organ administracji publicznej art. 189a–189k k.p.a. stanowi naruszenie prawa materialnego czy przepisu postępowania (co jest istotne m.in. w przypadku konstruowania zarzutu (podstawy skargi kasacyjnej) naruszenia prawa w skardze kasacyjnej do NSA” (Jabłoński, 2017).

Z uwagi na brzmienie art. 1 k.p.a. przyjmuje się, że w kodeksie postępowania administracyjnego znajdują się przepisy o charakterze ogólnym, których stosowanie zostaje wyłączone dopiero

⁶ SK 18/09, OTK-A 2013 nr 6, poz. 80.

⁷ Dz.U. poz. 935; dalej: nowelizacja k.p.a.

⁸ Zob. uzasadnienie nowelizacji k.p.a., Sejm VIII kadencji druk nr 1183, s. 70; dalej: uzasadnienie nowelizacji k.p.a. Pobrano z: <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (25.04.2017).

w sytuacji, gdy przepisy szczególne odmiennie regulują daną materię procesową. Ustawodawca postanowił, że również w przypadku rozwiązań dotyczących administracyjnych kar pieniężnych obowiązywać będzie zasada *lex specialis derogat legi generali*, co z uwagi na liczne regulacje szczególne dotyczące wymierzania kar w różnych obszarach administracyjnego prawa materialnego (np. transport, ochrona środowiska, telekomunikacja) stanowiło *de facto* jedyne rozwiązanie. Z unormowań przepisów art. 189a § 1 i 2 k.p.a. wyraźnie wynika bowiem, że w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu, ich stosowanie zostaje wyłączone, gdy w przepisach odrębnych uregulowane zostały:

- 1) przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
- 2) odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
- 3) terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
- 4) terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) odsetki od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
- 6) udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej.

Istotny przełom stanowi również treść art. 189b k.p.a., w którym po raz pierwszy zamieszczono ustawową definicję administracyjnej kary pieniężnej. *Ex definitione* przez administracyjną karę pieniężną należy rozumieć 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. Ten zabieg legislacyjny stanowi zatem usankcjonowanie prawne dotychczasowego dorobku doktryny i judykatury, gdzie administracyjne kary pieniężne utożsamia się jako „ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa” (Wincenciak, 2008, s. 73)⁹.

Do k.p.a. wprowadzona została zasada stosowania ustawy względniejszej dla strony (na wzór unormowań z postępowania karnego czy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych)¹⁰. Jeżeli w czasie wydawania decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej obowiązuje ustawa inna niż w czasie naruszenia prawa, w następstwie którego ma być nałożona kara, stosuje się ustawę nową, jednakże należy stosować ustawę obowiązującą poprzednio, jeżeli jest ona względniejsza dla strony (art. 189c k.p.a.). Jak trafnie zwraca uwagę M. Jabłoński „przepisy regulujące administracyjną karę pieniężną są odrębne od przepisów dotyczących nakazu lub zakazu będącego przedmiotem ochrony. Powoduje to, że może się zdarzyć (i zdarza się często), że zmiana dotyczy wyłącznie normy sankcjonowanej albo sankcjonującej”. Dlatego też zasada ta znajdować będzie zastosowanie w sytuacji, gdyby doszło jedynie do zmiany normy sankcjonującej (Jabłoński, 2017)¹¹.

Dyrektywy wymiaru kar administracyjnych zamieszczone zostały w art. 189d k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej bierze pod uwagę:

⁹ Uchwała NSA z 19.10.2015 r., II OPS 1/15, www.orzeczenia.nsa.gov.pl, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; dalej: CBOSA.

¹⁰ Uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 73.

¹¹ Jak wyjaśnia Autor w komentarzu do tego przepisu, „w sytuacji w której do stanu faktycznego podmiotu przed zmianą prawa znajdowała zastosowanie norma A i podmiot tę normę zrealizował, a zmiana prawa zastrzyła normę sankcjonowaną, której podmiot, gdyby znalazła zastosowanie do jego stanu faktycznego, nie spełniałby, oczywiście nie byłaby dopuszczalna i to z zupełnie innych przyczyn niż z treści art. 189c k.p.a. Taka sytuacja stanowiłaby bowiem przykład niedozwolonego retroaktywnego działania prawa wstecz w zakresie obowiązków nakładanych na obywateli”.

- 1) wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia, ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia;
- 2) częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara;
- 3) uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe;
- 4) stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa;
- 5) działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa;
- 6) wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła;
- 7) w przypadku osoby fizycznej – warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana.

Wskazane okoliczności łagodzące dotyczyć mogą jedynie kar administracyjnych, rozumianych jako sankcje, przy wymierzaniu których organ działa w ramach uznania administracyjnego¹². Tak liczny katalog przesłanek, które organ powinien uwzględnić przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej oznacza odejście od odpowiedzialności obiektywnej na rzecz uwzględniania szeregu wartości, które mają uzasadniać prawidłowe rozpoznanie sprawy wymierzania administracyjnej kary pieniężnej (Adamiak, 2017).

Natomiast zastosowanie do wszystkich kar znajdować będzie art. 189e k.p.a., zgodnie z którym gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, strona nie podlega ukaraniu. Przez siłę wyższą należy tu rozumieć zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć lub których nie mogła przewyżyc¹³. W orzecznictwie sądów administracyjnych przez siłę wyższą rozumie się „nagle zdarzenie zewnętrzne, niemożliwe w danych warunkach do przewidzenia i zapobieżenia. Ocena, czy w danym przypadku zachodzi siła wyższa, powinna być dokonywana «z zewnątrz», przy uwzględnieniu wszakże indywidualnej sytuacji ocenianego, co ma kapitalne znaczenie, gdy oceny dokonuje się w realiach postępowania administracyjnego zmierzającego do rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej. Z tego powodu może zdarzyć się, że poza klasycznymi przykładami zdarzeń z kręgu «siły wyższej», jak różnego rodzaju działania sił przyrody lub tych, których przyczyn należy szukać w zakrojonych na różną skalę konfliktach społecznych, występować będą szczególne sytuacje, które dla strony postępowania będą zdarzeniami nagłymi i nie do przewidzenia lub zapobieżenia”¹⁴. Oczywiście za działanie siły wyższej nie można uznawać zmiany obowiązujących przepisów prawa¹⁵.

W k.p.a. przewidziane uregulowane zostały również warunki odstąpienia od wymierzenia kary (art. 189f § 1 k.p.a.). Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, poprzestawać ma na pouczeniu i odstępować od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny

¹² Uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 73.

¹³ Uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 75.

¹⁴ Wyr. NSA z 21.07.2016 r., II GSK 483/15, CBOSA.

¹⁵ Wyr. WSA w Lublinie z 26.06.2014 r., III SA/Lu 227/14, CBOSA.

uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Kategoryczny zwrot „odstępuje” wskazuje, że w przypadku spełnienia co najmniej jednej z ww. przesłanek, organ obligatoryjnie powinien zaniechać wymierzenia kary pieniężnej. W pozostałych przypadkach, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia. Odstąpienie w tych przypadkach ma charakter fakultatywny. Warunkiem odstąpienia przez organ administracyjny w tych przypadkach od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest przedstawienie przez stronę dowodów, potwierdzających wykonanie postanowienia. Wówczas organ poprzestaje na pouczeniu (art. 189f § 2 i 3 k.p.a.).

Od zaległej administracyjnej kary pieniężnej (niezapłaconej w terminie) przewidziane zostało naliczanie odsetek za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej (art. 189i § 1 i 2 k.p.a.).

W kolejnym przepisie określone zostały terminy przedawnienia nałożenia i wykonania administracyjnej kary pieniężnej. Nie może ona zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa (art. 189g § 1 k.p.a.)¹⁶. Taki sam termin przewidziany został do jej wykonania, który liczony jest od dnia, w którym kara powinna być wykonana.

Szczegółowemu unormowaniu poddane zostały również reguły zawieszenia; przerwania zawieszenia nałożenia (art. 189h § 1–5 k.p.a.) oraz wykonalności kar administracyjnych (art. 189j § 1–5 k.p.a.). Bieg terminu przedawnienia nałożenia (oraz jej egzekucji) administracyjnej kary pieniężnej przerywa ogłoszenie upadłości strony. Po przerwaniu biegu terminu przedawnienia nałożenia (egzekucji) administracyjnej kary pieniężnej biegnie on na nowo od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego. Jeżeli ogłoszenie upadłości strony nastąpiło przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia nałożenia (egzekucji) administracyjnej kary pieniężnej, bieg tego terminu rozpoczyna się od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się postanowienia o zakończeniu lub umorzeniu postępowania upadłościowego.

Bieg terminu przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu z dniem:

- 1) wniesienia środka zaskarżenia od decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej do sądu administracyjnego albo sądu powszechnego, albo skargi kasacyjnej od prawomocnego orzeczenia w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej;
- 2) wniesienia żądania ustalenia przez sąd powszechny istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- 3) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy odrębne przewidują możliwość zarządzenia zabezpieczenia.

¹⁶ Przepisu tego nie stosuje się do spraw, w przypadku których przepisy odrębne przewidują termin, po upływie którego nie można wszcząć postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub stwierdzenia naruszenia prawa, w następstwie którego może być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Termin przedawnienia nałożenia administracyjnej kary pieniężnej rozpoczyna się, a po zawieszeniu biegnie dalej, od dnia następującego po dniu:

- 1) uprawomocnienia się orzeczenia sądu administracyjnego albo sądu powszechnego właściwego do rozpoznania odwołania od decyzji w przedmiocie administracyjnej kary pieniężnej, albo odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, oddalenia skargi kasacyjnej, albo uchylecia przez Sąd Najwyższy zaskarżonego wyroku i orzeczenia co do istoty sprawy;
- 2) uprawomocnienia się orzeczenia lub ogłoszenia prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego w sprawie ustalenia istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa;
- 3) zakończenia postępowania zabezpieczającego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ upea.

Bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega przerwaniu z dniem:

- 1) zastosowania środka egzekucyjnego, o którym zobowiązany został zawiadomiony;
- 2) doręczenia zarządzenia zabezpieczenia w trybie przepisów upea.

Natomiast bieg terminu przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej rozpoczyna się, a po przerwaniu biegnie na nowo, od dnia następującego po dniu, w którym:

- 1) zastosowano środek egzekucyjny, o którym zobowiązany został zawiadomiony;
- 2) doręczono zarządzenie zabezpieczenia w trybie przepisów upea.

Kodeks przewiduje również upoważnienie dla organu administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, do udzielenia na wniosek strony ulgi w wykonaniu kary (art. 189k § 1–3 k.p.a.). Przesłanki zawarte w tych przepisach są analogiczne do podstaw zastosowania ulg na podstawie art. 67a–67d ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁸, co wprost podkreślali projektodawcy zmian w k.p.a.¹⁹, ponieważ w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem strony lub ważnym interesem publicznym, organ będzie mógł:

- a) odroczyć termin wykonania kary lub rozłożyć ją na raty;
- b) odroczyć wykonanie kary zaległej lub rozłożyć ją na raty;
- c) umorzyć karę w całości lub w części;
- d) umorzyć odsetki za zwłokę w całości lub w części.

Odwołując się do orzecznictwa w sprawach podatkowych, przyjąć można, że ważny interes strony to sytuacja, gdy z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków nie jest ona w stanie uregulować administracyjnej kary pieniężnej. Będzie to utrata możliwości zarobkowania, utrata losowa majątku. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego tego pojęcia nie powinno się ograniczać „tylko i wyłącznie do sytuacji nadzwyczajnych, czy też zdarzeń losowych uniemożliwiających uregulowanie zaległości podatkowych, bowiem pojęcie to funkcjonuje w zdecydowanie szerszym znaczeniu, uwzględniającym nie tylko sytuacje nadzwyczajne, ale również normalną sytuację ekonomiczną podatnika, wysokość uzyskiwanych przez niego dochodów oraz wydatków, a w tym względzie również wydatków ponoszonych w związku z ochroną zdrowia własnego lub członków najbliższej rodziny. W związku z tym w postępowaniu podatkowym wszczętym wnioskiem

¹⁷ Przepis ten odsyła do ustawy z dnia 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t. j. Dz.U. 2016, poz. 599 ze zm.); dalej: upea.

¹⁸ T. j. Dz.U. 2017, poz. 201; dalej: op.

¹⁹ Zob. uzasadnienie nowelizacji k.p.a., s. 77.

podatnika o przyznanie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych szczególny nacisk winien być położony właśnie na analizę sytuacji ekonomicznej podatnika”²⁰.

Z kolei przez interes publiczny rozumie się dyrektywę postępowania nakazującą uwzględniać „respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego, korektę błędnych decyzji itp. Wynika to z wyjątkowego charakteru instytucji umorzenia stanowiącej odstępstwo od zasady równości i powszechności opodatkowania. Zasadą pozostać musi, płacenie podatków w sposób i w terminach przewidzianych przez prawo. Jedynie nadzwyczajne okoliczności mogą spowodować odstępstwo od tej reguły”²¹.

De lege lata umorzenie zaległej administracyjnej kary pieniężnej spowoduje umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległa administracyjna kara pieniężna.

Ponieważ skorzystanie z ww. ulg w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, może stanowić pomoc publiczną albo pomoc *de minimis*, albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie, właściwy organ, na wniosek strony prowadzącej działalność gospodarczą, może udzielać przedmiotowych ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, które:

- 1) nie stanowią pomocy publicznej;
- 2) stanowią pomoc *de minimis* albo pomoc *de minimis* w rolnictwie lub rybołówstwie – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*;
- 3) stanowią pomoc publiczną:
 - a) mającą na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;
 - b) mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce²²;
 - c) zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej, udzielaną na przeznaczenie inne niż wymienione w lit. a i b²³.

Jak podkreślił NSA w wyroku z 28 października 2016 r.: „pomoc publiczna *de minimis* może zostać przeznaczona na rozwój przedsiębiorstwa, na jego restrukturyzację. Może dotyczyć również zwiększenia zatrudnienia w danym przedsiębiorstwie oraz ochrony środowiska. Jej celem w żadnym wypadku natomiast nie powinno być «reanimowanie» przedsiębiorstwa nieefektywnego, w tym np. znajdującego się w stanie uzasadniającym wszczęcie upadłości”²⁴.

²⁰ Wyr. NSA z 26.08.2016 r., II FSK 3481/15, CBOSA.

²¹ Wyr. WSA w Szczecinie z 9.12.2009 r., I SA/Sz 667/09, CBOSA. Na temat pojęcia „interesu publicznego” szerzej: Wyrzykowski, 1986, s. 44; Szafranski, 2008, s. 139-145; Żurawik, 2013, s. 411 i n.

²² Ulgi, z powodów wskazanych w lit. a i b mogą być udzielane, jeżeli w przepisach odrębnych zostały określone szczegółowe warunki udzielania tej pomocy, zapewniające jej zgodność z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

²³ To inne przeznaczenie pomocy publicznej ma określać w drodze rozporządzenia Rada Ministrów, które również ma wskazywać szczegółowe warunki udzielania ulg, mając na uwadze dopuszczalność i warunki udzielania pomocy państwa określone przez właściwe organy Unii Europejskiej.

²⁴ II FSK 2741/14, CBOSA.

IV. Regulacje szczególne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych w ustawie – Prawo energetyczne

Przechodząc do regulacji szczególnych dotyczących administracyjnych kar pieniężnych wymierzanych na podstawie przepisów ustawy – Prawo energetyczne, analizie poddać należy art. 56 upe. Przepis ten, wielokrotnie nowelizowany, określa katalog niepożądanych w ocenie ustawodawcy zachowań (głównie przedsiębiorstw energetycznych) konstrukcję, kategorie, wysokość oraz zasady stosowania administracyjnych kar pieniężnych. Przepis ten ma charakter blankietowy (odsyłający) (Sachajko, 2010, s. 1352) i jest mocno rozbudowany, obejmuje bowiem obecnie 66 punktów, z czego wiele wymienia po kilka rodzajów działań lub zaniechań przedsiębiorstw energetycznych objętych sankcją.

W pierwszej kolejności odpowiedzieć należy na pytanie, czy w sprawach wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa URE zastosowanie znajdą nowe przepisy rozdziału IVa k.p.a., na co wskazywałoby brzmienie art. 30 ust. 1 upe, zgodnie z którym do postępowania przed Prezesem URE stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 2–4, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Jednak wbrew temu odpowiedź na powyższe pytanie jest przecząca. Otóż w przypadku spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych, przepis szczególny, jakim jest art. 56 ust. 7a upe, nakazuje odpowiednio stosować przepisy rozdziału III Ordynacji podatkowej zatytułowanego „Zobowiązania podatkowe”, z wyłączeniem art. 68 § 1–3 op określającym termin przedawnienia zobowiązań podatkowych, a nie przepisy rozdziału IVa k.p.a. Przepis ten został dodany ustawą z 11 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw ze względu na dotychczasowy brak przepisów regulujących kwestie terminu płatności kar pieniężnych, naliczania ewentualnych odsetek od tych kar oraz dotyczących przedawnienia kar pieniężnych²⁵. Należy zauważyć, że pierwotnie w efekcie tej zmiany do wymierzania kar pieniężnych znajdował zastosowanie cały dział III op, w tym art. 68 § 1–3 op (określający przedawnienie prawa do wydania decyzji)²⁶, co wprowadzało trzyletni bądź pięcioletni termin przedawnienia dla wymierzania kar pieniężnych przez Prezesa URE. Jednak na mocy kolejnej nowelizacji upe, dokonanej ustawą z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw²⁷, w art. 56 ust. 7a upe wyłączono stosowanie art. 68 § 1–3 op do spraw dotyczących wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa URE. 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 nowelizacji upe (a co za tym idzie również zmian w zakresie obowiązków przedsiębiorstw energetycznych i innych podmiotów) ustabilizuje sytuację prawną podmiotów administrowanych.

Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli stopień szkodliwości czynu jest znikomy, a podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek. Nie będzie zatem znajdował zastosowania przepis art. 189f § 1 k.p.a., który zawiera znacznie obszerniejszy katalog

²⁵ Zob. uzasadnienie z 29.06.2015 r. do projektu ustawy, s. 28, druk nr 3590, Sejm VII kadencji. Pobrano z: <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3590> (15.07.2016).

²⁶ Jak wskazuje się w doktrynie art. 68 op ogranicza w czasie „możliwość wydania decyzji wymiarowej (upływ tego terminu uniemożliwia powstanie zobowiązania podatkowego i nie wywołuje skutków materialnoprawnych, lecz jedynie niemożność doręczenia decyzji wymiarowej)” (Ofiarski, 2013, s. 193 i powołana tam literatura).

²⁷ Dz.U., poz. 1165.

przesłanek, w oparciu o które Prezes URE może odstąpić od wymierzenia kary. Przy ocenie stopnia szkodliwości czynu wpływającego na wysokość kary, jak również na możliwość zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary w oparciu o art. 56 ust. 6a upe, uzasadnione jest skorzystanie z dorobku orzecznictwa i doktryny prawa karnego powstałego na gruncie wykładni przesłanek określonych w art. 115 § 2 k.k.²⁸. Należy pamiętać, że niezasadne jest odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 6a upe z uwagi na zrealizowanie przez przedsiębiorcę obowiązku, jeżeli obowiązek ten został wykonany już po wszczęciu postępowania o nałożenie kary pieniężnej²⁹.

W zdecydowanej większości źródłem obowiązku przedsiębiorstw energetycznych jest sama ustawa czy inny akt, do którego ustawa odsyła, jak np. rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003³⁰. Szczególny przypadek stanowi jednak art. 56 ust. 1 pkt 12 upe, zgodnie z którym administracyjnej karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreślane już było kilkakrotnie, że wykładnia tego przepisu nie może prowadzić do uczynienia z art. 56 ust. 1 pkt 12 upe przepisu uprawniającego do nakładania kar pieniężnych za dowolne uchybienie jakimkolwiek przepisowi prawa (skoro każda koncesja wydawana przez Prezesa URE zawiera warunek zobowiązujący koncesjonariusza do przestrzegania przepisów prawa). Przepis ten uznaje za czyn podlegający karze pieniężnej zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego polegające na nieprzestrzeganiu przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z koncesji. W wyroku SN z 6 października 2011 r.³¹ czasownik „wynikać” oznacza, że „coś wypływa jako wniosek (konkluzja) z czegoś innego”. W rezultacie przyjmuje się, że skoro podstawę do nałożenia kary pieniężnej z art. 56 ust. 1 pkt 12 upe stanowi nieprzestrzeganie obowiązków, które wynikają z koncesji, to decyzja o jej udzieleniu musi być autonomicznym źródłem przedmiotowych obowiązków. Nie można natomiast traktować jako wynikającego z koncesji obowiązku, którego bezpośrednim źródłem jest przepis obowiązujący prawa, określający dany obowiązek w sposób umożliwiający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dodatkowej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wynika z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego, odnoszącego się do działalności koncesjonowanej³².

Administracyjne kary pieniężne w upe wymierzone są jako określone kwoty pieniężne, których wysokość jest wskazana wprost w ustawie bądź jest obliczana na podstawie wzorów (o mniejszym bądź większym stopniu skomplikowania) i przy wykorzystaniu wielu zmiennych czynników. Zasadniczo wysokość administracyjnych kar pieniężnych orzekanych na podstawie upe nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, a jeżeli kara pieniężna związana jest z działalnością prowadzoną na podstawie koncesji, wysokość kary nie może przekroczyć 15% przychodu ukaranego przedsiębiorcy, wynikającego z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym (art. 56 ust. 3 upe)³³.

²⁸ Wyr. SN z 5.02.2015 r., III SK 36/14, www.sn.pl

²⁹ Wyr. SA w Warszawie z 18.03.2015 r., VI ACa 843/14, www.orzeczenia.ms.gov.pl

³⁰ Zob. art. 56 ust. 1 pkt 1d upe.

³¹ Wyr. SN z 6.10.2011 r., III SK 18/11, www.sn.pl.

³² Tak w wyr. SN z 28.01.2015 r., III SK 29/14 oraz z 18.08.2015 r., III SK 2/15, www.sn.pl.

³³ Oznacza to, że maksymalny wymiar kary stanowić może przychód z danej działalności koncesjonowanej, nie zaś przychód ze wszystkich działalności koncesjonowanych prowadzonych przez ukaranego (zob. Pawełczyk i Sokal, 2012, s. 703).

Przepisy mogą również określać dolną granicę administracyjnej kary pieniężnej (art. 56 ust. 2e upe), zgodnie z którym wysokość kary pieniężnej wymierzonej za niewydanie w terminie warunków przyłączenia, nie może być niższa niż 3000 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu warunków przyłączenia.

Wymierzając karę Prezes URE uwzględnia następujące dyrektywy wymiaru kary: stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia oraz dotychczasowe zachowanie ukaranego podmiotu i jego możliwości finansowe (art. 56 ust. 6 upe). Nie będzie zatem mógł Prezes URE stosować katalogu dyrektyw wymiaru kary, o którym mowa w art. 189d k.p.a.

W warstwie materialnej decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej będzie się składać z dwóch zasadniczych części, tj. części deklaratoryjnej, w której stwierdza się naruszenie określonych obowiązków wynikających z przepisów prawa materialnego konkretnej ustawy traktującej o obowiązkach z zakresu energetyki oraz części konstytutywnej, w której nakładana jest kara pieniężna (Sachajko, 2010, s. 1362). Termin do zapłaty kary pieniężnej wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja Prezesa URE o wymierzeniu kary pieniężnej stała się prawomocna (art. 56 ust. 6b upe).

Zdaniem Sądu Najwyższego odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z prawa energetycznego ma charakter odpowiedzialności obiektywnej w tym znaczeniu, że stwierdzenie zawinionego charakteru naruszenia nie jest konieczną przesłanką nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej³⁴. Kary pieniężne wymierzane przez organ regulacyjny nie są bowiem sankcjami karnymi³⁵, niemniej w orzecznictwie wskazuje się, że pomimo iż nie można kar pieniężnych zaliczyć do prawa karnego, to powinny być do nich stosowane podstawowe standardy prawa karnego³⁶. W jednym z wyroków Sąd Najwyższy wprost stwierdził, że: „w sprawach z odwołania od decyzji regulatora rynku nakładających kary pieniężne z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z mocy ustawy lub decyzji, należy zapewnić przedsiębiorcom wyższy poziom sądowej ochrony praw, zaś zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w zakresie dotyczącym kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Przedsiębiorstwo energetyczne może uniknąć kary, gdy wykaże, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym”³⁷.

Ważnym jest jednak, by odróżniać zasady dotyczące nakładania kar za naruszenie obowiązków regulacyjnych wynikających z prawa energetycznego od reguł dotyczących ustalenia zaistnienia samego faktu ich naruszenia³⁸. Powyższe oznacza, że „do stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorstwo energetyczne ciążących na nim obowiązków wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób niezgodny z wiążącym go nakazem albo zakazem. Jednakże gdy dochodzi do nałożenia kary pieniężnej, konieczne jest uwzględnienie różnego rodzaju elementów o charakterze subiektywnym, składających się na podmiotową stronę odpowiedzialności zagrożonej dolegliwymi karami pieniężnymi. O ile zatem do zastosowania klasycznych sankcji administracyjnych wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności za-

³⁴ Wyr. SN z 25.04.2007 r., III SK 1/07, ZNSA 2007 nr 5-6, s. 101.

³⁵ Postanowienie SN z 27.10.2015 r., III SK 10/15, www.sn.pl

³⁶ Wyr. NSA z 18.08.2009 r., II FSK 591/08, CBOSA.

³⁷ Wyr. SN z 5.02.2015 r., III SK 36/14, www.sn.pl

³⁸ Wyr. SA w Warszawie z 21.09.2016 r., VI ACa 842/15, www.orzeczenia.ms.gov.pl.

chowania adresata z treścią normy, o tyle w przypadku nakładania przez organ kary pieniężnej, wymierzania jej wysokości oraz oceny możliwości odstąpienia od jej wymierzenia, istotną rolę odgrywają czynniki o charakterze subiektywnym, odtwarzane w oparciu o analizę całokształtu zachowania karanego przedsiębiorcy, jego motywacji, kontekstu zarzucanego mu naruszenia, czy chociażby wpływu przedsiębiorstwa na uchybienie obowiązującym normom³⁹.

Podmiotami administrowanymi, wobec których upe przewiduje nakładanie kar pieniężnych, są przede wszystkim przedsiębiorstwa energetyczne, w stosunku do nich bowiem ustawodawca przewidział najwięcej nakazów i zakazów. Jednakże niezależnie od samych przedsiębiorstw energetycznych, Prezes URE może wymierzyć karę również kierownikowi przedsiębiorstwa energetycznego (art. 56 ust. 5 upe), z tym zastrzeżeniem, że kara ta może być wymierzona w kwocie nie większej niż 300% jego miesięcznego wynagrodzenia oraz na podmiot, który nie stosuje się do ograniczeń w dostarczaniu i poborze energii, wprowadzonych na podstawie art. 11, art. 11c ust. 3 lub art. 11d ust. 3 upe. Przez pojęcie „kierownika” rozumieć należy osoby fizyczne oraz osoby prawne zarządzające przedsiębiorstwem⁴⁰. W przypadku kolegiального zarządzania przedsiębiorstwem nałożenie kary pieniężnej na poszczególnych członków może nastąpić po ustaleniu zakresu ich obowiązków i indywidualizacji przesłanek odpowiedzialności (Sachajko, 2010, s. 1360). Zgodzić się należy również z poglądem, że nie można – zgodnie z zasadą zakazu dwukrotnego karania za to samo – zastosować jednocześnie art. 56 ust. 1 i ust. 6 upe i ukarać jedną osobę w przypadku przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną prowadzącą jednoosobową działalność gospodarczą (Sachajko, 2010, s. 1360)⁴¹. Podmiotami ukaranymi mogą zostać również producenci i importerzy urządzeń, w tym urządzeń wykorzystujących energię z odnawialnych źródeł energii, za wprowadzanie do obrotu na obszarze kraju urządzenia niespełniające wymagań określonych w art. 52 w zw. z art. 56 ust. 1 pkt 11 upe.

Do obowiązków Prezesa URE należy również niezwłoczne powiadomienie KE o zmianach przepisów w zakresie kar pieniężnych i o działaniach podejmowanych w przypadku naruszeń przepisów rozporządzenia (WE) nr 714/2009 PE i Rady z 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003, a także przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1775/2005/WE z 28 września 2005 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego, co podyktowane jest kontrolą zapewnienia przestrzegania jednolitych reguł w UE w sektorze energetycznym przez wszystkie państwa członkowskie.

V. Podsumowanie

Przechodząc do konkluzji, wskazać należy, że w obecnym stanie prawnym wymierzanie przez Prezesa URE administracyjnych kar pieniężnych stanowi skomplikowany i złożony proces administracyjny. Po pierwsze, jest to rezultatem ciągłych zmian w obszarze obowiązków publiczno-prawnych wynikających z nakładanych wciąż nowych nakazów i zakazów na przedsiębiorstwa

³⁹ Wyr. SN z 5.02.2015 r., III SK 36/14; podobnie w wyr. z 30.09.2011 r., III SK 10/11, www.sn.pl.

⁴⁰ Ponieważ w ustawie brak jest legalnej definicji „kierownika”, to w praktyce problematyczne może być ustalenie osoby, wobec której kara pieniężna może być wymierzona, a z uwagi na wielość podstaw prawnych świadczenia pracy (nie tylko umowa o pracę, ale np. kontrakt menadżerski) również ustalenie wysokości kwoty wynagrodzenia, od której zależy wysokość kary pieniężnej (tak Czarnecka i Oglódek, 2012, s. 702). Zob. również uchwałę SN z 5.07.1995 r. III CZP 84/95, OSNC 1995 nr 11, poz. 160.

⁴¹ Zob. również zasadę 3 rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (91) z 13.02.1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych (tłum. polskie: Jasudowicz, 1996, s. 129–132).

energetyczne. Po drugie, jest to efekt zastosowanych przez ustawodawcę złożonych odesłań. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, ze względu na treść art. 56 ust. 7 upe zastosowanie znajdować będą zatem przepisy kolejnych rozdziałów działu III op (pod warunkiem, że przepisy upe nie regulują danej kwestii odmiennie), w których uregulowano m.in.: powstawanie zobowiązania podatkowego, odpowiedzialność podatnika, płatnika i inkasenta, zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych, terminy płatności, zaległość podatkową, odsetki za zwłokę i opłatę prolongacyjną, wygaśnięcie zobowiązań podatkowych, ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, przedawnienie, nadpłatę, odpowiedzialność solidarną, prawa i obowiązki następców prawnych oraz podmiotów przekształconych oraz odpowiedzialność podatkową osób trzecich. W praktyce pozwalać to może chociażby na odpowiednie stosowanie przepisów o odpowiedzialności solidarnej, obowiązków następców prawnych oraz podmiotów przekształconych, a także odpowiedzialności podatkowej osób trzecich (np. spadkobierców). Ma to istotne znaczenie, ponieważ nie tylko przedsiębiorstwo energetyczne może być adresatem decyzji o wymierzeniu kary pieniężnej, lecz także jego kierownik, o czym będzie mowa niżej. Dopiero na końcu Prezes URE sięgać będzie po przepisy k.p.a., które uzupełniają upe i op, jak wspomniany art. 189g k.p.a., czy art. 189e k.p.a. zawierający okoliczność egzoneracyjną w postaci siły wyższej (*vis maior*).

De lege ferenda należałoby ten złożony układ wymierzania administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa URE ograniczyć do dwóch aktów prawnych w postaci upe i k.p.a., poprzez uchylenie art. 56 ust. 7 upe zawierającego odesłanie do stosowania przepisów Ordynacji podatkowej. Po pierwsze, przepisy działu III op, jak i nowe przepisy k.p.a. dotyczące administracyjnych kar pieniężnych są w wielu kwestiach zbliżone czy w wręcz tożsame treściowo. Po drugie, byłoby to również zgodne z ogólnym odesłaniem zawartym w art. 30 ust. 1 upe, nakazującym stosować przepisy k.p.a. do postępowań przed Prezesem URE.

Bibliografia

- Adamiak, B. (2017). Komentarz do art. 189a–189k k.p.a. W: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (wyd. 15). Warszawa: el/Legalis.
- Czarnecka, M. i Ogłódek, T. (2012). *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Jabłoński, M. (2017). Komentarz do art. 189a–189k k.p.a. W: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (wyd. 21). Warszawa: el/Legalis.
- Jasudowicz, T. (1996). *Administracja wobec praw człowieka*. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK.
- Klat-Wertelecka, L. (2009). *Niedopuszczalność egzekucji administracyjnej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Klat-Wertelecka, L. (2011). Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lewicki, M. (2002). Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym. *PIP*, z. 8.
- Majchrzak, B. (2015). Problematyka prawna administracyjnych kar pieniężnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. W: M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Możdżeń-Marcinkowski, M. (2011). Poszukiwanie treści pojęcia „sankcja administracyjno-prawna” w oparciu o instrumenty semiotyki – wnioski dla nauki prawa administracyjnego. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Niżnik-Dobosz, I. (2011). Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nowicki, D.K. i Peszkowski, S. (2015). Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych. W: M. Błachucki, (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Warszawa: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Nowicki, H. (2017). Sankcje w prawie administracyjnym. W: R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne* (t. 7). Warszawa: C.H. Beck.
- Ofiarski, Z. (2013). Ogólne prawo podatkowe. *Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*. Warszawa: LexisNexis.
- Pawelczyk, M. i Sokal, P. (2012). W: M. Pawelczyk (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS Sp. z o.o.
- Przybysz, P. (2011). W: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*. Warszawa: LexisNexis.
- Przybysz, P. (2011). Funkcje sankcji administracyjnych. W: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sachajko, M. (2010). W: M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stahl, M., Lewicka, R. i Lewicki M. (red.). (2011). *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szafrański, A. (2008). *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szydło, M. (2003). Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych. *Studia Prawnicze*, 4.
- Wincenciak, M. (2008), *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wyrzykowski, M. (1986). *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Żurawik, A. (2013). Pojęcie interesu publicznego. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego – Publiczne prawo gospodarcze* (t. 8A). Warszawa: C.H. Beck.