

Sygn. akt III SZP 2/04

UCHWAŁA
składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 15 czerwca 2004 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

Prezes SN Walerian Sanetra (przewodniczący)

SSN Beata Gudowska

SSN Zbigniew Hajn (współsprawozdawca)

SSN Andrzej Kijowski

SSN Roman Kuczyński

SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca)

SSN Herbert Szurgacz

Protokolant Monika Domańska

prokurator Prokuratury Krajowej Maria Teresa Kalocińska

w sprawie z powództwa Zakładu Energetycznego
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o zmianę taryfy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i
Spraw Publicznych w dniu 15 czerwca 2004 r.,
zagadnienia prawnego przekazanego przez skład trzech sędziów Sądu
Najwyższego postanowieniem z dnia 9 marca 2004 r., sygn. akt III SK 14/04,

"Czy w przypadku wzrostu kosztów zakupu energii elektrycznej i
usług przesyłowych od przedsiębiorstwa Polskie Sieci
Elektroenergetyczne S.A., który wynika z wydanej przez Prezesa
Urzędu Regulacji Energetyki decyzji o zatwierdzeniu dla tego
przedsiębiorstwa nowej taryfy wyższych stawek opłat na dany rok,
uzasadniona jest zmiana wydanej wcześniej decyzji Prezesa URE
zatwierdzającej na ten sam rok taryfy stawek opłat pobieranych przez

przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na przesyłanie, dystrybucję i obrót energią elektryczną, które zakupuje energię elektryczną i usługi przesyłowe od PSE S.A., z tej przyczyny, że przy kalkulowaniu zatwierdzonej już na dany rok taryfy stawek opłat dla tego przedsiębiorstwa energetycznego przyjęte zostały niższe planowane (przewidywane) stawki opłat taryfy dla przedsiębiorstwa PSE S.A. na ten sam okres, aniżeli stawki opłat ustalone na dany rok w taryfie później zatwierdzonej decyzją Prezesa URE dla PSE S.A.?"

podjął uchwałę:

Wzrost kosztów zakupu energii elektrycznej i usług przesyłowych od Przedsiębiorstwa Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., wynikający z wydanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzji o zatwierdzeniu dla tego przedsiębiorstwa nowej taryfy wyższych stawek opłat na dany rok, może - na podstawie art. 155 k.p.a. - stanowić okoliczność uzasadniającą zmianę lub uchylenie wydanej wcześniej decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zatwierdzającej na ten sam rok taryfę opłat pobieranych przez przedsiębiorstwo energetyczne, które zakupuje energię elektryczną i usługi przesyłowe od PSE S.A.

U z a s a d n i e

1. Postanowieniem z 9 marca 2004 r. w sprawie III SK 14/04, Sąd Najwyższy przekazał powiększonemu składowi Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne:

"czy w przypadku wzrostu kosztów zakupu energii elektrycznej i usług przesyłowych od przedsiębiorstwa Polskie Sieci Elektro - Energetyczne S.A., który wynika z wydanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzji o

zatwierdzeniu dla tego przedsiębiorstwa nowej taryfy wyższych stawek opłat na dany rok, uzasadniona jest zmiana wydanej wcześniej decyzji Prezesa URE zatwierdzającej na ten sam rok taryfy stawek opłat pobieranych przez przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na przesyłanie, dystrybucję i obrót energią elektryczną, które zakupuje energię elektryczną i usługi przesyłowe od PSE S.A., z tej przyczyny, że przy kalkulowaniu zatwierdzonej już na dany rok taryfy stawek opłat dla tego przedsiębiorstwa energetycznego przyjęte zostały niższe planowane (przewidywane) stawki opłat taryfy dla przedsiębiorstwa PSE S.A. na ten sam okres, aniżeli stawki opłat ustalone na dany rok w taryfie później zatwierdzonej decyzją Prezesa URE dla PSE S.A.?"

2. Stan sprawy, w której Sąd Najwyższy sformułował powyższe zagadnienie prawne, został szczegółowo przedstawiony w uzasadnieniu postanowienia. Podstawowe fakty leżące u podłoża sporu są następujące.

Zakład Energetyczny (dalej: ZE) uzyskał na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) z 20 czerwca 2001 r. zatwierdzenie ustalonej przez siebie taryfy dla energii elektrycznej, która została ogłoszona w 'Biuletynie Branżowym Urzędu Regulacji Energetyki – Energia Elektryczna' nr 40 z 20 czerwca 2001 r. Następnie Prezes URE zatwierdził 6 lipca 2001 r. nową taryfę dla Polskich Sieci Energetycznych S.A. (nadal: PSE S.A.), od których ZE kupuje energię elektryczną, czego skutkiem był wzrost ceny zakupu tej energii oraz usług przesyłowych. W związku z tym, pismem z 1 sierpnia 2001 r. ZE wystąpił w trybie art. 155 k.p.a. z wnioskiem o zatwierdzenie zmiany taryfy dla energii elektrycznej zatwierdzonej wyżej wymienioną decyzją z 20 czerwca 2001 r., motywując swój wniosek wzrostem kosztów zakupu energii elektrycznej i usług przesyłowych od PSE S.A., który – w stosunku do założeń przyjętych w uprzednio wniesionym wniosku o zatwierdzenie taryfy – oszacowany został przez ZE na kwotę zł. Prezes URE decyzją z 31 sierpnia 2001 r., wydaną na podstawie art. 155 k.p.a. i art. 47 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 30 ust. 1 i art. 45 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm. (dalej: Prawo energetyczne) odmówił zatwierdzenia zmiany taryfy dla energii elektrycznej.

W uzasadnieniu tej decyzji Prezesa URE wskazał, że aczkolwiek taryfy przedsiębiorstw energetycznych mogą odbiegać od wielkości faktycznych, jako że ustalane są w oparciu o wielkości planowane, to jednak niespełna dwumiesięczny okres obowiązywania zatwierdzonej taryfy, ze względu na jej specyfikę, jest okresem zbyt krótkim, aby możliwe było dokonanie przeglądu i wiarygodnej weryfikacji założeń w stosunku do rzeczywistych kosztów i przychodów, zarówno w obrocie, jak i w dystrybucji. Ponadto, zdaniem Prezesa URE przedsiębiorstwa same powinny podejmować wysiłki w kierunku poprawy swojej sytuacji finansowej, np. poprzez zwiększenie sprzedaży towarów i usług lub obniżenie kosztów, a nie ograniczać swoją aktywność do zabiegów o zwiększenie przychodów poprzez wzrost cen i stawek opłat. Prezes URE wskazał też na potrzebę ochrony interesów odbiorców energii elektrycznej obsługiwanych przez Zakład Energetyczny

dla których zmieniona taryfa oznaczałaby kolejną, trzecią podwyżkę w roku. Podniósł również, że podwyżki cen energii elektrycznej mają istotny wpływ na ogólny wzrost cen, o czym świadczy wywoływany przez nie silny impuls inflacyjny.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy odwołanie powoda oddalił wyrokiem z dnia 6 listopada 2002 r. wskazując w uzasadnieniu, że przedsiębiorstwo energetyczne w ramach ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną przez nią działalnością, ponosi koszty wynikające z nietrafnych ocen co do wysokości planowanych kosztów i w ocenie Sądu nie można uznać za godny ochrony interesu strony polegającego na niwelowaniu skutków ekonomicznych, wynikających z normalnego ryzyka gospodarczego.

W kasacji od tego wyroku Zakład Energetyczny podniósł m.in., że poniesiona przez niego strata nie mieściła się w ramach normalnego ryzyka gospodarczego, zaś kalkulując taryfę oparł się na wytycznych Urzędu Regulacji Energetyki ufając, iż dane zawarte w tych wytycznych będą, przynajmniej w przybliżeniu, odpowiadały danym rzeczywistym. Zdaniem wnoszącego kasację słuszność jego interesu w zmianie decyzji zatwierdzającej taryfę – jako przesłanki zastosowania art. 155 k.p.a. wynika z art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne

Uzasadniając postanowienie o przedstawieniu składowi Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego skład zwykły Sądu Najwyższego wskazał na ujawnioną w judykaturze Sądu Najwyższego rozbieżność ocen prawnych w

zgłoszonej kwestii i w konsekwencji rozbieżność rozstrzygnięć sądowych. Sprawy, w których zapadły rozbieżne orzeczenia, tak jak sprawa, w której zgłoszono zagadnienie prawne, dotyczyły rozstrzygnięcia wniosku przedsiębiorstwa energetycznego o zmianę decyzji Prezesa Urzędu regulacji Energetyki zatwierdzającej taryfę dla energii elektrycznej, uzasadnionego ustaleniem cen energii elektrycznej i opłat za usługi przesyłowe, niż ceny i opłaty ustalone w zatwierdzonej później przez Prezesa URE taryfie dla energii elektrycznej przedsiębiorstwa Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A., od którego przedsiębiorstwo energetyczne kupuje energię i usługi przesyłowe.

W wyroku z dnia 26 lutego 2004 r. sygn. akt III SK 5/04 Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że wniosek przedsiębiorstwa energetycznego o zmianę, w trybie art. 155 k.p.a., decyzji Prezesa URE w sprawie zatwierdzania na dany rok taryfy dla energii elektrycznej nie mógł być załatwiony pozytywnie, gdyż zmiana taka stanowiłaby naruszenie obowiązującej na gruncie prawa energetycznego zasady rocznego obowiązywania taryfy, bowiem nie zostały spełnione przesłanki prawne uzasadniające odstępianie od tej zasady (§ 6 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie taryf). Sąd Najwyższy uznał, że zmiana obowiązującej taryfy nie jest dopuszczalna, jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne nie wykazało, że na skutek ustalenia w taryfie cen i opłat w wysokości nie zapewniającej pokrycia kosztów zakupu energii i usług, pozbawione zostało w ogóle zysku lub stwierdzony został ujemny ogólny wynik prowadzonej działalności gospodarczej w danym roku.

Natomiast w wyroku z dnia 4 czerwca 2004 r. sygn. akt SK 7/04 Sąd Najwyższy stwierdził, że taryfa przedsiębiorstwa energetycznego powinna zapewniać pokrycie jego uzasadnionych kosztów (art. 45 ust. 1 ustawy 1 – Prawo energetyczne i § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie taryf, które obejmują ponoszone przez to przedsiębiorstwo na rzecz przedsiębiorstwa PSE S.A. koszty, odpowiadające wysokości stawek opłat i cen z tytułu zakupu energii elektrycznej i usług przesyłowych, jakie zostały ustalone w obowiązującej w danym roku taryfie przedsiębiorstwa PSE S.A., zatwierdzonej decyzją Prezesa URE. Skoro stawki opłat i ceny ustalone w obowiązującej w danym roku taryfie przedsiębiorstwa PSE S.A. są wyższe aniżeli stawki planowane (przewidywane), które przedsiębiorstwo przyjęło jako podstawę dla kalkulacji stawek własnej taryfy obowiązującej w tym

samym roku, to w konsekwencji przedsiębiorstwo energetyczne poniesie realną stratę. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że powołanie się przez przedsiębiorstwo energetyczne na okoliczność, że poniosło ono stratę wskutek przyjęcia przez nie do kalkulacji taryfy, w dobrej wierze, przekazanej mu przez Prezesa URE informacji o przewidywanych niższych kosztach jakie będzie ono ponosiło z tytułu zakupu energii elektrycznej usług przesyłowych od przedsiębiorstw PSE S.A., gdyż po zatwierdzeniu przez Prezesa URE taryf na dany (w pierwszej kolejności taryfy dla przedsiębiorstwa energetycznego, a dopiero później taryfy dla PSE S.) okazało się, iż zostało ono tą informacją wprowadzone w błąd, uzasadnia zakwalifikowanie zaistniałej sytuacji jako przypadek nieprzewidzianej, istotnej zmiany prowadzenia przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej (§ 6 ust. 2 w rozporządzeniu w sprawie taryf) co przesądza o dopuszczalności zmiany obowiązującej taryfy przedsiębiorstwa energetycznego przed upływem roku obowiązywania tej taryfy.

3. Przedstawiając rozpatrywane zagadnienie prawne Sąd Najwyższy nie określił przepisu stanowiącego podstawę wyrażonej w tym zagadnieniu wątpliwości. W uzasadnieniu postanowienia Sąd Najwyższy wskazał wszakże, „w kontekście przedstawionego zagadnienia prawnego”, przepisy Prawa energetycznego (art. 23, 45 i 30) oraz rozporządzenia w sprawie taryf (§ 2 pkt 18, § 6, § 10 i § 23), co pozwala sądzić, że podstawą, wskazanej w zagadnieniu oceny zasadności zmiany decyzji Prezesa URE zatwierdzającej taryfę dla energii elektrycznej, są właśnie te przepisy. Sąd Najwyższy nie wskazał natomiast na art. 155 k.p.a. Tymczasem z zarysowanego wyżej stanu sprawy wynika, że ten przepis ma kluczowe znaczenie dla jej rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 155 k.p.a.: „decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.” Na gruncie tego przepisu pojawia się pytanie o zakres i możliwości sądowej weryfikacji w postępowaniu cywilnym w sprawach z zakresu regulacji energetyki decyzji Prezesa

URE wydanej w trybie art. 155 k.p.a., w sporze powstającym w wyniku wydania takiej decyzji.

Przed rozpatrzeniem tej kwestii należy wskazać, że zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i w doktrynie prawa postępowania administracyjnego przyjmuje się, że decyzje podejmowane w trybie art. 155 k.p.a. mają charakter decyzji uznaniowych. Podkreśla się, że co prawda nie jest to pełne swobodne uznanie, jest ono ograniczone, ale istnieje i to właściwy organ ocenia, czy powinien wzruszyć decyzję, czy pozostawić ją w obrocie prawnym bez zmian. Chodzi o środek prawny umożliwiający weryfikację decyzji ostatecznej, a więc weryfikację poza zwykłą kontrolą instancyjną i to w odniesieniu także do decyzji, której prawidłowości (niewadliwości) się nie kwestionuje. Jeżeli chodzi o ostateczne decyzje wadliwe, to art. 155 k.p.a. jest podstawą do zmiany lub uchylecia decyzji wadliwej, w takim stopniu, który nie daje podstawy do jej skorygowania lub usunięcia z obrotu prawnego w trybie wznowienia postępowania (art. 145 i nast. k.p.a.) lub stwierdzenia jej nieważności (art. 156 i nast. k.p.a.). Celem postępowania na gruncie art. 155 k.p.a. nie jest ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, lecz weryfikacja wydanej już decyzji ostatecznej wyłącznie na podstawie przesłanek w nim wymienionych.

Rozpatrywane zagadnienie prawne powstało w postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów na skutek odwołania od uznaniowej decyzji Prezesa Urzędu. Powstaje zatem pytanie o sposób wykonywania przez Sąd jego jurysdykcyjnej funkcji w takiej sprawie. Trzeba w tej kwestii uwzględnić dorobek orzeczniczy dotyczący określenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Sądu Antymonopolowego) w strukturze Kodeksu postępowania cywilnego jako sądu pierwszej instancji, do którego należy rozpoznanie kontradyktoryjnego sporu. Ze względu na mieszany administracyjno – sądowy charakter postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki w jego sądowej części nie można ignorować decyzji administracyjnych wydanych w administracyjnym stadium postępowania. Z drugiej jednak strony, stadium sądowe nie zostało ukształtowane jako postępowanie przed sądem administracyjnym, lecz jako postępowanie cywilne w sprawach gospodarczych przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. *Ratio legis* takiego ukształtowania postępowania sądowego w rozważanych

sprawach należy widzieć w woli ustawodawcy wyposażenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w szersze kompetencje rozstrzygnięcia sporu niż te, które przysługiwałyby sądowi administracyjnemu, niemającemu w szczególności prawa do zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji i orzeczenia co do istoty sprawy (por. art. 145 – 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Dz.U. z 2002, nr 153, poz. 1270). Trafna charakterystyka zakresu tych kompetencji została już dokonana w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w tym zwłaszcza w wyroku z 29 maja 1991 r., III CRN 120/91 (OSNCP 1992, nr 5, poz. 87; postanowieniu z 7 października 1998 r., I CKN 265/98 (OSP 2000, nr 5, poz. 68 oraz postanowieniu z 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99 (OSNC 2000, nr 3, poz. 47). Orzeczenia te wprowadziły dotyczący postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, jednakże z uwagi na zasadnicze podobieństwo regulacji tego postępowania do postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki, podkreślanego zresztą w tych orzeczeniach, dokonane w nich oceny prawne są odpowiednie także dla określenia przesłanek rozpatrywanego zagadnienia prawnego. Można zatem stwierdzić, że odwołanie strony od decyzji Prezesa URE ma w istocie cechy powództwa oraz wszczyna postępowanie procesowe od początku i na zasadach postępowania kontradyktoryjnego. Postępowanie to jednak może być wszczęte dopiero po wyczerpaniu postępowania administracyjnego przed Prezesem URE. Można w nim wykorzystać materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, ale znaczenie tego ostatniego ogranicza się do tego, że przeprowadzenie postępowania administracyjnego jest warunkiem dopuszczalności drogi sądowej (czasowa niedopuszczalność drogi sądowej) oraz, że w postępowaniu sądowym Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawuje nie tylko kontrolę legalności, lecz także zasadności i celowości decyzji wydanej przez Prezesa URE. Ewentualne uchybienia popełnione w postępowaniu przed Prezesem URE nie są przedmiotem postępowania sądowego, gdyż Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy (art. 3 § 2 k.p.c.), przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym (art. 232 k.p.c.). Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, Sąd Ochrony Konkurencji i

Konsumentów może oddalić odwołanie od decyzji Prezesa URE, jeżeli nie ma podstaw do uwzględnienia tego odwołania. W razie zaś uwzględnienia odwołania Sąd zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Z tak ukształtowanej struktury postępowania cywilnego wynika, że wydając wyrok sąd musi ustosunkować się do decyzji Prezesa URE, ponieważ jest ona przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego, jednakże rozpatrywane przepisy kodeksu postępowania cywilnego zezwalają także na to, aby Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał nową decyzję, wchodząc niejako w miejsce Prezesa URE (por. cyt. wyżej wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 1991 r., III CRN 120/91).

Wracając do kwestii kompetencji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do orzekania w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE wydanej w trybie art. 155 k.p.a., a zatem na zasadach uznania administracyjnego, należy stwierdzić, że nie może on ograniczyć się do zbadania, czy organ ten podjął decyzję zgodnie z wymaganiami tego przepisu i innych powiązanych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (szczeg. art. 7), a stwierdziwszy taką zgodność respektować decyzję Prezesa URE, jako podjętą w ramach uznania administracyjnego, niezależnie od kierunku zawartego w niej rozstrzygnięcia. Przeciwnie, sąd ten, przejmując kompetencje organu („wchodząc w jego kompetencje”), zgodnie z opisanymi wyżej zasadami postępowania cywilnego w sprawach z zakresu regulacji energetyki, powinien podjąć własną decyzję w tej sprawie. Równocześnie jednak przedmiot orzeczenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest z istoty rzeczy zdeterminowany przez fakt, że dotyczy ono decyzji, od której zostało wniesione odwołanie, to jest decyzji o odmowie zmiany decyzji zatwierdzającej taryfę dla energii elektrycznej (decyzja Prezesa URE z 31 sierpnia 2001 r.), a nie decyzji pierwotnej (decyzji zatwierdzającej taryfę z 20 czerwca 2001 r.). Należy też wziąć pod uwagę, że decyzja pierwotna stała się decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 k.p.a., tj. decyzją, od której nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji i, której uchylenie lub zmiana, stwierdzenie nieważności lub wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych. Z tego względu Sąd Ochrony Konkurencji i

Konsumentów może oceniać zasadność odwołania od decyzji Prezesa URE, odmawiającej powodowi zatwierdzenia zmiany taryfy dla energii elektrycznej, jedynie w świetle przesłanek zmiany decyzji ostatecznej określonych w art. 155 k.p.a., którymi są interes społeczny lub słuszny interes strony. Sąd ten nie może natomiast rozpatrywać merytorycznie, w oparciu np. o materialne przepisy Prawa energetycznego, zasadności odmowy zmiany decyzji pierwotnej. Nie ona bowiem została zaskarżona w drodze odwołania do Sądu. Odmienne stanowisko równałoby się negowaniu ostateczności tej decyzji, jako niezaskarżonej w zwykłym trybie, stanowiłoby też naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyrażonej w art. 15 k.p.a. oraz byłoby bezpodstawną ingerencją sądu w kompetencje organu administracji publicznej, trudną do wyjaśnienia na gruncie konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji).

4. Nie ulega wątpliwości, że decyzja Prezesa URE, której dotyczy rozpatrywane zagadnienie prawne została wydana w postępowaniu podlegającym przepisom Kodeksu postępowania administracyjnego (por. art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne – jednolity tekst: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 ze zm.). Jest to decyzja administracyjna wydana na podstawie kompetencji Prezesa URE w zakresie zatwierdzenia i kontrolowania taryf energii elektrycznej. Taryfę, według definicji ustawowej (art. 3 pkt 7 Prawa energetycznego), stanowi zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą. Kompetencja Prezesa URE w tym zakresie – stosownie do poświęconej temu normie szczegółowej (por. art. 23 ust. 2 Prawa energetycznego) – obejmuje zatwierdzanie i kontrolowanie taryf pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 45 i 46 ustawy, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach. W charakterystyce przedmiotowej decyzji trzeba też mieć na uwadze określoną w art. 47 Prawa energetycznego strukturę postępowania, że: 1) opracowanie taryfy, należy do przedsiębiorstwa energetycznego, 2) ustaloną przez siebie taryfę przedsiębiorstwo energetyczne przedkłada Prezesowi URE z własnej inicjatywy lub na żądanie Prezesa, 3) Prezes URE w terminie 30 dni zatwierdza taryfę bądź

odmawia jej zatwierdzenia na podstawie odpowiedniego postępowania weryfikacyjnego, 4) zatwierdzona taryfa podlega ogłoszeniu w Biuletynie URE w terminie 14 dni od dnia jej zatwierdzenia, 5) przedsiębiorstwo energetyczne wprowadza taryfę do stosowania nie wcześniej niż po upływie 14 dni i nie później niż do 45 dnia od dnia jej opublikowania.

W art. 155 k.p.a. zapisane jest wyłączenie dopuszczalności jego zastosowania (ściślej uchylenia lub zmiany decyzji na warunkach w tym przepisie określonych) – jeżeli przepisy szczególne sprzeciwiają się uchyleniu lub zmiany decyzji.

W dotychczasowym postępowaniu w sprawie nie tylko Sąd, ale i też nikt z uczestników postępowania nie uważał, że w obrębie przepisów z zakresu prawa energetycznego istnieje jakaś regulacja, która – w rozumieniu art. 155 k.p.a. – sprzeciwiałaby się uchyleniu lub zmiany decyzji zatwierdzającej taryfę energii elektrycznej. Znamienne w tej kwestii jest stanowisko Prezesa URE wyrażone w odpowiedzi na kasację, że także w ramach oceny przesłanek z art. 155 k.p.a., należy uwzględnić zasadę trwałości decyzji, która w przypadku taryfy ponadto zatwierdzana jest na określony czas stosownie do § 6 ust. 1 rozporządzenia taryfowego.

W § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie taryf stanowi się, że „taryfę ustala się na okres 12 miesięcy kalendarzowych, zwany dalej rokiem obowiązywania taryfy, który rozpoczyna się od dnia 1 lipca każdego roku”. Z kolei w ustępie drugim tego przepisu określono, że „w przypadku nieprzewidzianej, istotnej zmiany warunków prowadzenia przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej lub podjęcia przez przedsiębiorstwo nowego rodzaju działalności gospodarczej taryfa może być ustalona na inny okres niż określony w ust. 1, nie dłuższy niż 24 miesiące”. Nie jest to uregulowanie szczególne sprzeciwiające się, w rozumieniu art. 155 k.p.a. uchyleniu lub zmianie decyzji Prezesa URE zatwierdzającej taryfę energii elektrycznej ze względu na potrzebę dostosowania tej taryfy do uzasadnionych kosztów (art. 155 k.p.a. w związku z art. 45 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego) Takiego „sprzeciwu” nie sposób wyprowadzić z tekstu powyższego przepisu ani też z jego interpretacji funkcjonalnej.

Przepis ten bowiem określa funkcjonowanie taryf na pewien okres ale poza tym nie zawiera żadnego zastrzeżenia, że taryfy, zwłaszcza taryfy wadliwie ukształtowane, nie mogą być weryfikowane. To, że taryfa jest ustalona na pewien okres nie przesądza, samo przez się, że interes społeczny lub słuszny interes strony, nie będzie przemawiał na rzecz jej weryfikacji w kierunku właściwego uzgodnienia z dyrektywami ustawowymi.

Odmienna hipoteza, że z § 6 rozporządzenia taryfowego wynika zakaz zastosowania art. 155 k.p.a., musiałaby opierać się na założeniu, że uchylene lub zmiana decyzji Prezesa URE zatwierdzającej taryfę nie jest do pogodzenia z zasadą okresowości taryfy w tym sensie, że nie da się w ten sposób uzyskać stanu rzeczy zgodnego z prawem. Tymczasem weryfikacja stawek taryfowych nie sprzeciwia się istocie okresowego charakteru tych stawek, co można zilustrować następującymi przykładami: a) zmienione ceny i opłaty będą obowiązywały w całym ustalonym poprzednio okresie (nowe stawki – stary okres); b) zmiana taryfy obejmuje tylko wyznaczony poprzednio okres i polega na jego skróceniu na zasadach i w granicach określonych w § 6 ust. 2 rozporządzenia taryfowego, c) zmianie ulegają ceny i opłaty od pewnego terminu (np. od dnia złożenia uzasadnionego wniosku o zmianę taryfy) bez naruszenia ustalonego poprzednio „roku obowiązywania taryfy”, d) zmianie ulega wysokość ceny taryfowej z równoczesną modyfikacją okresu jej obowiązywania w granicach § 6 ust. 2 rozporządzenia taryfowego.

Możliwa jest zatem weryfikacja ostatecznej i „okresowej” decyzji zatwierdzającej taryfę na podstawie art. 155 k.p.a. w zgodzie z § 6 rozporządzenia taryfowego.

W obrębie przepisów z zakresu prawa energetycznego można znaleźć przykłady regulacji szczególnych w rozumieniu art. 155 k.p.a. Jak się wydaje takim przepisem, w zakresie taryf za ciepło jest art. 45^b Prawa energetycznego, stanowiący, że zmiany cen i stawek opłat za ciepło stosowanych w rozliczeniach z odbiorcami nie mogą następować częściej niż raz na 12 miesięcy. Takiego normatywnie określonego warunku nie ma w odniesieniu do taryf za energię

elektryczną.

Podobne znaczenie dla rozważanego zagadnienia wynika na tle szczególnej regulacji dotyczącej obowiązkowego zakupu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii (art. 9a Prawa energetycznego). Otóż według § 13 ust. 2 rozporządzeniu Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 maja 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz energii wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (Dz. U. N 104, poz. 971), w przypadku wystąpienia, w okresie obowiązywania taryfy, różnicy między przyjętymi do kalkulacji a rzeczywiście poniesionymi kosztami uzasadnionymi, różnicę tę uwzględnia się w kalkulacji cen stawek opłat ustalonych w taryfie wprowadzonej do stosowania w roku następującym po roku, w którym różnica ta wystąpiła.

Z powyższego uregulowania wynika *explicite* zasada potrzeby modyfikowania taryfy, która została ukształtowana według innych uzasadnionych kosztów, od tych które rzeczywiście wystąpiły. Ustawodawca zadbał o zachowanie „dynamicznej” zgodności między taryfą a kosztami zakupu energii elektrycznej, które mogą się zmieniać w okresie obowiązywania taryfy. Szczegółność tej regulacji wyraża się jedynie w tym, że w tym wypadku ustalono szczególny („w roku następującym...”) sposób uwzględnienia różnicy.

5. Prawo energetyczne w art. 45 ust. 1 pkt 1 stwierdza (zapewnia) elementarny warunek działalności gospodarczej, że taryfa powinna zapewniać „pokrycie kosztów uzasadnionych działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami i energią, kosztów modernizacji, rozwoju i ochrony środowiska”.

Nie ulega wątpliwości, że dla przedsiębiorstwa dystrybucyjnego uzasadnionym bo niezbędnym i niemożliwym do uniknięcia kosztem, jest koszt zakupu energii elektrycznej od jej wytwórcy, zajmującego się przesyłaniem. Rzeczą tę przesądza normatywnie § 23 ust. 1 rozporządzenia taryfowego, według którego „przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną kalkuluje ceny energii elektrycznej na podstawie uzasadnionych kosztów zakupu tej energii oraz uzasadnionych kosztów własnych”.

W rozdziale 2 tego rozporządzenia kształtowania taryf potwierdza się, że taryfa ma być opracowana w sposób zapewniający po pierwsze, pokrycie uzasadnionych kosztów, w zakresie określonym w art. 45 ustawy, po drugie, ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i po trzecie, eliminowanie subsydiowania skrośnego (§ 3).

Określony w rozporządzeniu sposób ustalania taryfy na okres – co do zasady – 12 miesięcy (§ 6), z przyjmowaniem uzasadnionych kosztów na podstawie określonych ustaleń „planistycznych” (por. § 10) – stwarza wrażenie dopuszczalności pewnej szacunkowej, bo planowanej na cały rok, kalkulacji cen i opłat, a więc opierającej się na „planowanych” też kosztach zakupu energii przez przedsiębiorstwa dystrybucyjne. Jeżeli takie warunki opracowywania taryfy można uznać za rozsądne, bo wyznaczone niejako zasadą okresowości taryfy, to w konsekwencji należałoby przyjmować, że nie powinny powodować konieczności inicjowania zmiany taryfy sytuacje zależne od przedsiębiorstwa opracowującego taryfę (sytuacje, które przedsiębiorstwo uwzględniło lub powinno było uwzględnić) oraz zmiany relatywnie nieznaczne (por. ustawową definicję kosztów uzasadnionych zawartą w art. 3 pkt 21 Prawa energetycznego). Trzeba jednakże uważać ażeby granicy tolerancji na niepełną zgodność pomiędzy uzasadnionymi kosztami a taryfą nie posuwać za daleko. Powinny być bowiem zachowane ustawowe zasady z art. 45 ust. 1 Prawa energetycznego – ta z pkt 1 dotycząca ustalenia taryfy w sposób zapewniający pokrycie kosztów i ta z pkt 2 dotycząca ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen. Nie da się wytyczyć dokładnej granicy. Trzeba to zostawić rozstrzygnięciu uprawnionego organu (także sądu), który oceny czy za uchycieniem (zmianą) decyzji zatwierdzającej taryfę przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony, dokonuje w oparciu o wszystkie okoliczności sprawy. Jeżeli interesy przedsiębiorstwa energetycznego mają być równoważone z interesami odbiorców, to w każdym razie zupełnie wyjątkowe, bardzo szczególne okoliczności musiałyby być przywołane ażeby odmówić – w trybie art. 155 k.p.a. – zapewnienia minimum uzasadnionego interesu przedsiębiorstwa energetycznego ażeby nie musiało sprzedawać swego produktu ze stratą po cenie niższej od kosztów nabycia energii elektrycznej.

W ocenie problemu nie należy kierować się zasadami rynku nieregulowanego, na którym uczestnicy ponoszą ryzyko i odpowiedzialność za swoje decyzje cenowe. W tym wypadku przedsiębiorstwo energetyczne swych decyzji cenowych, jeszcze w fazie opracowania taryfy, nie dokonuje w pełni samodzielnie; jeżeli ma uwzględnić wytyczne organu właściwego do zatwierdzenia taryfy.

Jeżeli chodzi o eksponowany w rozpoznawanej sprawie aspekt ochrony interesu odbiorców energii elektrycznej, to trzeba mieć na uwadze to, że taryfa skalkulowana poniżej uzasadnionych kosztów sprzedawcy oznacza korzyść dla odbiorców, gdyż uzyskują oni produkt po cenie zaniżonej. Korzyść ta staje się nieuprawnioną, jeżeli zostaje uzyskana poza granicami ryzyka sprzedawcy, w wyniku administracyjno-prawnej struktury ustalania taryfy. Administracyjnoprawna ochrona interesów odbiorców, w granicach słuszności nie powinna zapewniać im niesłusznego wzbogacenia. Ochrona ta nie może być, tak jak w rozpatrywanej sprawie, celem oderwanym od potrzeby jej zrównoważenia z ochroną uzasadnionego interesu przedsiębiorstwa energetycznego. Interes odbiorców energii elektrycznej nie powinien co do zasady zablokować możliwości urealnienia ceny administracyjnie ustalonej, jeżeli została ona źle ustalona i może doprowadzić do pokrzywdzenia przedsiębiorstwa energetycznego.

Prezes URE w granicach swej uznaniowej kompetencji do oceny słusznych interesów strony i słusznych interesów odbiorców energii elektrycznej może ustalić jakąś zasadę kompromisu. Tylko hipotetycznie można tu wskazać kilka sposobów miarkowania i równoważenia tych interesów. Tak np. możnaby uwzględnić w kalkulacji rzeczywistą cenę nabycia energii elektrycznej bez zysku przedsiębiorstwa albo z jego ograniczeniem, możliwe są także zmiany kalkulacyjne cen w odniesieniu do części tylko „roku obowiązywania taryfy”. Trzeba tu brać pod uwagę skonkretyzowane warunki przedsiębiorstwa dotyczące zakresu jego działalności gospodarczej i kondycji ekonomicznej.

6. Powyższe ustalenia pozwalają na ustosunkowanie się do zagadnienia przedstawionego w postanowieniu Sądu Najwyższego, z tym że nie wydaje się możliwe udzielenie bezpośredniej odpowiedzi na pytanie sformułowane w sentencji tego postanowienia. Skoro bowiem ocena zasadności odwołania od decyzji

Prezesa URE odmawiającej zatwierdzenia zmiany taryfy dla energii elektrycznej powinna nastąpić w oparciu o przesłanki interesu społecznego i interesu strony, sformułowane w art. 155 k.p.a., to udzielenie bezpośredniej odpowiedzi na rozważane pytanie oznaczałoby konieczność oceny, czy ustalony w sprawie stan faktyczny spełnia warunki, od których przepis ten uzależnia uchylene lub zmianę decyzji. Z kolei subsumcja do stanu faktycznego sprawy art. 155 k.p.a. prowadziłaby do rozstrzygnięcia sprawy wynikającej z kasacji.

Mając na uwadze przedstawione argumenty Sąd Najwyższy podjął uchwałę o treści przytoczonej w jej sentencji.



Za zgodność z oryginałem
Kierownik Sekretariatu Wydziału