

Sygn. akt *XVII AmE 215/19*

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 marca 2021 r.

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

Przewodniczący –	<i>Sędzia SO Andrzej Turliński</i>

po rozpoznaniu 29 marca 2021 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania (...) *S.A. w R.*

przeciwko *Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki*

***o kontynuowanie postępowania administracyjnego***

na skutek odwołania (...) *S.A. w R.* od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 25 marca 2019 r. Nr(...)

1. oddala odwołanie;
2. zasądza od (...) *S.A. w R.* na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) z tytułu zwrotu kosztów procesu.

Sędzia SO Andrzej Turliński

Sygn. akt *XVII AmE 215/19*

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 25 marca 2019 r. Nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2018 r. poz. 755 ze zm.) oraz w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538 z późn. zm.) umorzył postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy dla energii elektrycznej dla odbiorców w grupach taryfowych G przedsiębiorstwa (...) *S.A. z siedzibą w R. (powód)*, wszczęte na wniosek tego przedsiębiorstwa z dnia 14 listopada 2018 r. znak: (...).

Od ww. decyzji powód wniósł odwołanie zaskarżając ją w całości oraz wnosząc o jej uchylenie i przekazanie sprawy pozwanemu do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu powód wskazał, iż ustawa z 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw nie wprowadziła zmian w Prawie Energetycznym w treści art. 47 ust. 1 i 2 w zakresie obowiązku powoda przedstawiania taryf podlegających zatwierdzeniu do zatwierdzenia oraz obowiązku pozwanego w zakresie zatwierdzania taryfy albo odmowy jej zatwierdzenia.

Powołana ustawa z 28 grudnia 2018 r. nie wprowadziła również zmiany w Prawie Energetycznym w art. 49 w zakresie zwalniania powoda z obowiązku przedkładania taryfy do zatwierdzenia. Na powodzie powołany obowiązek prawny niezmiennie ciąży również na rok bieżący. Również pozwany nie skorzystał z możliwości zwolnienia powoda z tego obowiązku w trybie niezmiennie obowiązującego powołanego art. 49 Prawa Energetycznego.

Część produktów powoda stosowanych w 2019 r. ma charakter „od taryfowy” tj. w treści dokumentów kontraktowych istnieje odwołanie się do zatwierdzonej taryfy, a nie od innych zmiennych, w tym także od przepisów ustaw.

W odpowiedzi pozwany wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów postępowania według norm przepisanych.

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

Przedsiębiorstwo (...) S.A. z siedzibą w R. pismem z dnia 14 listopada 2018 r. wystąpiło do Prezesa URE z wnioskiem o zatwierdzenie taryfy dla energii elektrycznej dla odbiorców z grup taryfowych G na rok 2019.

W dniu 31 grudnia 2018 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2538 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 ust.1 pkt 1 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji) przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną określa na 2019 r. ceny i stawki opłat za energię elektryczną dla odbiorcy końcowego w rozumieniu art. 3 pkt 13a ustawy Prawo energetyczne w wysokości cen stosowanych w dniu 31 grudnia 2018 r. ustalonych w taryfie w rozumieniu art. 3 pkt 17 ustawy Prawo energetyczne, zatwierdzonej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

Tym samym, z mocy ww. ustawy nastąpiło przedłużenie stosowania cen ustalonych w taryfach stosowanych w dniu 31 grudnia 2018 r. – do dnia 31 grudnia 2019 r.

Powód jako przedsiębiorstwo energetyczne prowadzące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną został zobowiązany do określenia na 2019 r. cen za energię elektryczną dla odbiorów końcowych w grupach taryfowych G (przyłączonych do sieci (...) S.A.), dla których przedsiębiorstwo świadczy usługę kompleksową, w wysokości cen stosowanych w dniu 31 grudnia 2018 r. ustalonych w taryfie zatwierdzonej przez Prezesa URE decyzją z dnia 14 grudnia 2017 r. znak: (...) opublikowanej w Biuletynie Branżowym URE – Energia elektryczna Nr (...) z dnia 15 grudnia 2017 r.

Decyzją z dnia 25 marca 2019 r. Nr (...) Prezes URE umorzył postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy dla energii elektrycznej.

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

Zaskarżona decyzja Prezesa URE jest prawidłowa.

Sąd podziela stanowiska Prezesa URE zaprezentowane decyzji i w odpowiedzi na odwołanie.

Według unormowania art. 47 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne Prezes URE zatwierdza taryfę lub odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44 – 46 ustawy Prawo energetyczne. Zgodnie z art. 47 ust. 2e tej ustawy Prezes URE analizuje i weryfikuje koszty uzasadnione, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2, w zakresie ich zgodności z przepisami ustawy, na podstawie sprawozdań finansowych i planów rzeczowo – finansowych przedsiębiorstw energetycznych, biorąc pod uwagę tworzenie warunków do rozwoju konkurencji i promocji efektywności wykonywanej działalności gospodarczej, a w szczególności stosując metody porównawcze oceny efektywności przedsiębiorstw energetycznych wykonujących w zbliżonych warunkach działalność gospodarczą tego samego rodzaju.

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 4 lutego 2010 r. sygn. akt III SK 35/09 „Prezes Urzędu jest właściwy do oceny zgodności z przepisami art. 44 – 46 Prawa energetycznego taryfy ustalonej przez przedsiębiorstwo energetyczne i przedstawionej Prezesowi do zatwierdzenia w trybie art. 47 ust. 1 Prawa energetycznego. Z przepisu art. 47 ust. 2 Prawa energetycznego w związku z art. 23 ust. 2 pkt 2 Prawa energetycznego wynika także, że Prezes Urzędu jest właściwy do weryfikowania kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach, co ze względu na konstrukcję taryfy, uprawnia Prezesa do żądania modyfikacji przez przedsiębiorstwo przedstawionej do zatwierdzenia taryfy. (...) Z przepisu art. 47 ust. 2 Prawa energetycznego nie da się wywieść zasady związania Prezesa Urzędu treścią żądania zatwierdzenia taryfy, tym bardziej, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego obowiązek poddania się procedurze zatwierdzenia taryfy jest obowiązkiem publicznoprawnym (wyrok z dnia 7 lipca 2005 r. V CK 855/04). Oznacza to, że Prezes Urzędu w razie stwierdzenia w toku postępowania, że przedstawiona do zatwierdzenia taryfa nie w pełni odpowiada wymaganiom art. 44 – 46 może w granicach określonych przez przepis art. 23 ust. 2 pkt 2 Prawa energetycznego żądać od przedsiębiorstwa energetycznego dostosowania przedstawionej taryfy do tych wymagań (...). W wypadku gdy przedsiębiorstwo odmówi w toku postępowania zmiany przedstawionej taryfy celem dostosowania jej do wymagań określonych w art. 44 – 46 Prawa energetycznego, to Prezes Urzędu zgodnie z dyspozycją art. 47 ust. 2 odmówi zatwierdzenia taryfy”.

Weryfikacja zatwierdzanej taryfy oparta jest o analizę tzw. kosztów uzasadnionych, Koszty uzasadnione to - zgodnie z art. 3 pkt 21 Prawa energetycznego - koszty niezbędne do wykonania zobowiązań powstałych w związku z prowadzoną przez przedsiębiorstwo energetyczne działalnością w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania i dystrybucji, obrotu paliwami lub energią oraz przyjmowane przez przedsiębiorstwo energetyczne do kalkulacji cen i stawek opłat ustalanych w taryfie w sposób ekonomicznie uzasadniony, z zachowaniem należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców.

Powyższe kompetencje Prezesa URE w zakresie możliwości analizy i weryfikacji kosztów stanowiących podstawę kalkulacji taryf zostały całkowicie wyłączone ustawą o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw. W sytuacji bowiem obowiązku stosowania cen z uprzednio zatwierdzonej taryfy brak jest podstaw do badania kosztów przyjętych do kalkulacji taryfy nowej (na 2019 r.) Skoro zatem Prezes URE nie może wypełnić obowiązków organu związanych z zatwierdzeniem taryfy – nie sposób jest bowiem zatwierdzić sztywnych cen ustalonych w drodze ustawy – należy uznać, że czasowo została zawieszona kompetencja organu do zatwierdzenia przedłożonych taryf. Jednocześnie wyłączenie to nastąpiło w drodze ustawy o charakterze szczególnym w stosunku do ustawy – Prawo energetyczne.

Pozostałe, poza ceną, składniki taryfy na obrót energią elektryczną wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z art. 3 pkt 17 Prawa energetycznego, taryfa to zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzony jako obowiązujący dla określonych nim odbiorców w trybie określonym ustawą, Stosownie do treści § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz.U. z 2019 r. poz. 503) przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną zawiera w taryfie ceny energii elektrycznej oraz sposób ustalania bonifikat za niedotrzymanie standardów jakościowych obsługi odbiorców.

Cena energii elektrycznej w 2019 r. została ustalona w ustawie, zaś bonifikaty za niedotrzymanie standardów jakościowych obsługi odbiorców zostały określone w ww. rozporządzeniu. Zgodnie z § 42 rozporządzenia, w przypadku niedotrzymania przez przedsiębiorstwo energetyczne standardów jakościowych obsługi odbiorców odbiorcom przysługują bonifikaty w wysokości ustalonej w rozporządzeniu – o ile umowa sprzedaży energii elektrycznej lub umowa o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej albo umowa kompleksowa nie stanowią inaczej.

Powód wskazał, że ustawa o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw nie wprowadziła zmian w ustawie Prawo energetyczne w treści art. 47 ust. 1 i 2 „w zakresie obowiązku powoda przedstawiana taryf

podlegających zatwierdzeniu do zatwierdzenia”, powołana ustawa nie wprowadziła również zmiany w art. 49 Prawa energetycznego „w zakresie zwalniania powoda z obowiązku przedkładania taryfy do zatwierdzenia.”

W przedmiotowej sprawie powód, po wezwaniu w 2018 r. przez Prezesa URE, złożył wniosek o zatwierdzenie taryfy, wypełnił zatem obowiązek określony w art. 47 ust. 1 Prawa energetycznego, Prezes URE zaś uznał, że nałożony na organ w art. 47 ust. 2 ww. ustawy obowiązek zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia taryfy uległ zawieszeniu, dlatego też umorzył postępowanie wszczęte na wniosek powoda. Podążając tokiem rozumowania powoda należałoby dojść do wniosku, że jeżeli po przeprowadzeniu analizy kosztów uzasadnionych przyjętych do kalkulacji taryfy, organ uznałby, że złożona taryfa nie odpowiada zasadom określonym w ustawie Prawo energetyczne i aktach wykonawczych, to i tak powinien ją zatwierdzić, gdyż jest zgodna z ustawą szczególną. Taka wykładnia jest sprzeczna ze wskazanymi wyżej przepisami, na które powołał się powód oraz z zasadami działania organu regulacyjnego i regulacji. Dlatego też zasadnym jest przyjęcie koncepcji zawieszenia kompetencji Prezesa URE w zakresie zatwierdzania taryf na obrót energią elektryczną w okresie uregulowanym przez ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw. Słuszność takiego podejścia potwierdza także nowelizacja ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw dokonana ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. (Dz.U. poz. 412), polegająca m.in. na usunięciu przez ustawodawcę z art. 5 regulacji dotyczących cen stosowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej. Jak wynika z uzasadnienia do ww. ustawy, zmiana podyktowana była zastrzeżeniami zgłoszonymi zarówno przez Komisję Europejską, jak i Prezesa URE dotyczącymi nadmiernego ograniczenia uprawnień regulatora rynku energii, właśnie w obszarze taryfowym zastrzeżonym do kompetencji regulatorów zarówno na mocy postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r., dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE, jak i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu od transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1228/2003.

Niezrozumiały jest zarzut dotyczący regulacji zawartej w art. 49 Prawa energetycznego, iż „pozwany nie skorzystał z możliwości zwolnienia powoda z tego obowiązku (przedłożenie taryfy do zatwierdzenia) w trybie niezmiennie obowiązującego powołanego art. 49 PE”. Zgodnie z tym przepisem Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono w warunkach konkurencji, albo cofnąć udzielone zwolnienie w przypadku ustania warunków uzasadniających zwolnienie (art. 49 ust. 1). Przesłanki zastosowania regulacji zawartej w art. 49 oraz okoliczności przedmiotowej sprawy są skrajnie różne. Jak już wskazano wyżej, powód złożył, po wezwaniu Prezesa URE, wniosek o zatwierdzenie taryfy, Prezes URE nie ingerował w ten obowiązek przedsiębiorcy, nie negował też jego treści. Postępowanie dotyczące zatwierdzenia taryfy przedłożonej przez powoda zostało umorzone z powodu powstania w trakcie postępowania przeszkody do wypełnienia przez Prezesa URE jego obowiązków określonych w art. 47 ust. 2 Prawa energetycznego tj. braku możliwości weryfikacji kosztów i innych danych przyjętych do kalkulacji taryfy. Powód nie przyjmował do wiadomości, że kompetencje Prezesa URE, jak i prawa i obowiązki uczestników rynku energii mogą – w drodze ustawy – ulegać zmianie, co miało miejsce w przedmiotowej sprawie.

Należy podnieść, że regulacja zawarta w art. 5 ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw jest ustawą szczególną w stosunku do ustawy Prawo energetyczne, modyfikującą treść przepisów tej ustawy; jest to ustawa epizodyczna obejmująca rok 2019. Zgodnie z zasadami wykładni prawa, norma bardziej szczegółowa wyłącza zastosowanie normy generalnej w przypadku zbiegu norm (lex specialis derogat legi generali). Nie istnieje zatem konieczność bezpośredniego ingerowania w treść przepisów ogólnych (tu: zasad zatwierdzania taryf zawartych w ustawie – Prawo energetyczne), aby, w przypadku zbiegu norm, zastosowanie znalazły przepisy szczególne (tu: art. 5 ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw).

Trudno się również odnieść do zarzutu, że powód prowadząc działalność gospodarczą, część swoich „produktów” określił w odniesieniu do cen taryfowych. „Odtaryfowy” charakter „produktów” to suwerenna decyzja powoda, która nie może decydować o obowiązku Prezesa URE, wbrew powszechnie obowiązującym przepisom, do zatwierdzenia

przedłożonej przez powoda taryfy. Równie dobrze możnaby wskazać, że Prezes URE nie może zwolnić powoda z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, ponieważ powód oferuje produkty „odtaryfowe”.

W ustalonym w sprawie stanie faktycznym i prawnym pozwany Prezes URE obowiązany był umorzyć postępowanie administracyjne na podstawie art. 105 § 1 kpa w związku z art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym i niektórych innych ustaw, albowiem postępowanie o zatwierdzenie taryfy powoda stało się bezprzedmiotowe.

W tym stanie rzeczy Sąd oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c., gdyż nie było podstaw do jego uwzględnienia, a w szczególności nie potwierdził się żaden z podniesionych w nim zarzutów.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 oraz art. 99 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Z uwagi na oddalenie odwołania powoda należało uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz pozwanego zwrot jego kosztów, które w sprawie obejmowały jedynie wynagrodzenie pełnomocnika pozwanego ustalone w oparciu § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. 2015, poz. 1804 z późniejszymi zmianami) w brzmieniu obowiązującym w dniu złożenia odwołania tj. 15 kwietnia 2019 r.

Sędzia SO Andrzej Turliński