

Sygn. akt XVII AmE 224/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 stycznia 2022 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Witold Rękosiewicz

Protokolant: sekretarz sądowy Magdalena Żabińska

po rozpoznaniu w dniu 20 stycznia 2022 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) **spółki z ograniczoną odpowiedzialnością
z siedzibą w G.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

o zatwierdzenie taryfy

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

z dnia 31 maja 2019 r. nr (...)(...)

I. oddała odwołanie,

II. zasądza od (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą
w G. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) tytułem kosztów zastępstwa
procesowego.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmE 224/19

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes URE, pozwany) w dniu 31 maja 2019 r. wydał decyzję częściową nr (...)(...), w której na podstawie art. 47 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3, art. 30 ust. 1 i art. 45 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2019 r., poz. 755, z późn. zm), w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), po rozpatrzeniu wniosku przedsiębiorstwa energetycznego (...) Sp. z o. o. z siedzibą w G. (powód, Skarżący, Spółka) odmówił zatwierdzenia taryfy w zakresie usług dystrybucji energii elektrycznej w części dotyczącej składnika stałego stawki sieciowej, składnika zmiennego stawki sieciowej i stawki opłaty abonamentowej.

(...) Sp. z o. o. z siedzibą w G. w złożonym odwołaniu zaskarżyła powyższą decyzję Prezesa URE w całości. Zaskarżonej decyzji powód zarzucił:

1. naruszenie prawa materialnego w postaci art. 47 ust. 2 Pe w zw. z art. 45 i art. 46 ust. 3 Pe w zw. z § 10 ust. 2 pkt 1 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) w zw. z art. 44 ust. 2 w zw. z art. 44 ust. 1a Pe, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na:

- odmowie zatwierdzenia taryfy w zakresie usług dystrybucji energii elektrycznej w części dotyczącej składnika stałego stawki sieciowej, składnika zmiennego stawki sieciowej i stawki opłaty abonamentowej wobec rzekomego dokonania przez Skarżącą błędnej oceny kosztów stanowiących podstawę kalkulacji ww. stawek opłat, jak również braku możliwości dokonania przez Prezesa URE właściwej oceny przedstawionych kosztów, mającego - w ocenie organu - wynikać z tego, że podstawą oceny, o której mowa powyżej, powinny być koszty poniesione w roku 2018, a nie 2017,

- podczas gdy taryfa, której dotyczy niniejsze postępowanie, została przez Skarżącą ustalona w 2018 r., w związku z czym koszty, o których mowa w § 10 ust. 2 in principio ww. rozporządzenia Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r., powinny być ocenione na podstawie porównywalnych kosztów, poniesionych przez Skarżącą w 2017 roku, określonych na podstawie sprawozdań finansowych za ów rok.

2. naruszenie prawa materialnego w postaci art. 47 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 3 pkt 21 Pe, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, iż nie można uznać za koszty uzasadnione:

a) kosztów związanych z opracowaniem taryfy - jako że Skarżąca przedłożyła już czwarty wniosek o zatwierdzenie taryfy, zatem - zdaniem Prezesa URE - powinna posiadać odpowiednią wiedzę, doświadczenie i umiejętności, dotyczące postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia taryfy, zaś wszelkie niezbędne informacje Prezes URE publikuje na swojej stronie internetowej,

b) kosztów leasingu i ubezpieczenia koparki (...) z uwagi na to, iż Skarżąca dysponuje już jedną minikoparką i jedną koparką, przeznaczoną do działalności koncesjonowanej, których to koszty uzasadnione zostały uwzględnione w poprzednich taryfach,

c) kosztów amortyzacji w postaci kosztów wtórnych od nakładów związanych z inwestycją w obcym środku trwałym, tj. leasingowanym samochodzie pogotowia energetycznego marki T. (...), jako że przyjęto dla tych kosztów maksymalną stawkę amortyzacji (40%), podczas gdy zdaniem Prezesa URE nie ma przeszkód, aby koszty amortyzacji rozłożyć na więcej lat, przyjmując inną stawkę niż maksymalną

- podczas gdy:

- koszty związane z opracowaniem taryfy należy uznać za uzasadnione, albowiem postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy w zakresie usług dystrybucji energii elektrycznej cechuje się znacznym stopniem skomplikowania, zaś Skarżąca nie zatrudnia na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej osoby, która mogłaby kompleksowo zająć się czynnościami w zakresie przygotowania wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia taryfy oraz zapewnienia czynnego udziału Skarżącej w tym postępowaniu, dlatego też Skarżąca opracowanie taryfy zleciła profesjonalnemu podmiotowi zewnętrznemu, co zostało potwierdzone stosowną umową, która została złożona do Urzędu Regulacji Energetyki w toku postępowania administracyjnego;
- dysponowanie przez Skarżącą jedną minikoparką i jedną koparką przeznaczonymi do działalności koncesjonowanej w żaden sposób nie wskazuje, iż koszty leasingu i ubezpieczenia kolejnej koparki (marki (...)) są nieuzasadnione;
- brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, iż z treści art. 3 pkt 21 Pe wynika, iż nieuzasadnionym jest przyjmowanie jako kosztu uzasadnionego kosztów wtórnych od nakładów związanych z inwestycją w obcym środku trwałym, jeżeli Skarżąca stosuje maksymalną przewidzianą prawem stawkę amortyzacji - albowiem stosowanie takiej stawki jest działaniem ekonomicznie uzasadnionym;

3. naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci art. 82 i art. 83 pkt 9 w zw. z art. 93 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2018 r., poz. 9), poprzez jego błędną wykładnię, polegającą na uznaniu, iż przepisy tej ustawy, ani „żadne nowe przepisy”, nie zobowiązują Skarżącej do wymiany liczników na „inteligentne”

- podczas gdy regulamin rynku mocy, zatwierdzony przez Prezesa URE zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, zobowiązuje operatorów systemów dystrybucyjnych do zapewnienia, że we wszystkich punktach pomiarowych w sieci tego operatora systemu dystrybucyjnego są bądź będą zainstalowane układy pomiarowo-rozliczeniowe, umożliwiające pozyskiwanie godzinowych danych pomiarowo-rozliczeniowych i przekazywanie ich (względnie dalsze przekazywanie ich) do operatora systemu przesyłowego;

4. naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 7, art. 8 i art. 77 k.p.a., które miało istotny wpływ na wynik sprawy - polegające na dowolnym przyjęciu przez Prezesa URE, że Skarżąca nie prowadzi rozbudowy infrastruktury elektroenergetycznej i jej remontów - podczas gdy ustalenie to nie odpowiada rzeczywistości.

W związku z powyższymi zarzutami powód wniósł o:

1. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z dokumentów w postaci:

a) decyzji Prezesa URE z dnia 30 marca 2018 r. (...) w sprawie zatwierdzenia Regulaminu rynku mocy (w załączeniu), na okoliczność: zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Regulaminu rynku mocy;

b) Regulaminu rynku mocy - załącznik do decyzji Prezesa URE z dnia 30 marca 2018 r. (...) w sprawie zatwierdzenia Regulaminu rynku mocy (w załączeniu), na okoliczność: treści Regulaminu rynku mocy;

c) wydruku informacji ze strony internetowej (...) na okoliczność: prowadzenia przez (...) S.A. w 2019 r. akcji wymiany liczników na „inteligentne”.

2. zmianę zaskarżonej decyzji Prezesa URE poprzez zatwierdzenie taryfy w zakresie usług dystrybucji energii elektrycznej w części dotyczącej składnika stałego stawki sieciowej, składnika zmiennego stawki sieciowej i stawki opłaty abonamentowej;

3. zasądzenie od Prezesa URE na rzecz Skarżącego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Powód wskazał, że zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Energii z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Rozporządzenie taryfowe) podstawą oceny kosztów, o których mowa w § 9 (kosztów uzasadnionych) uwzględnianych w kalkulacji cen i stawek opłat są porównywalne koszty poniesione przez przedsiębiorstwo energetyczne w roku kalendarzowym poprzedzającym rok ustalania taryfy, określone na podstawie sprawozdań finansowych dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności gospodarczej, zgodnie z art. 44 ust. 2 Pe. Natomiast art. 44 ust. 2 Pe stanowi, iż w celu spełnienia wymogów mających zapewnić równoprawne traktowanie odbiorców oraz wyeliminowanie subsydiowania skróśnego pomiędzy działalnościami, o których mowa w ust. 1, w ramach ujawnień w informacji dodatkowej rocznego sprawozdania finansowego, o którym mowa w ust. 1a, należy przedstawić odpowiednie pozycje bilansu oraz rachunki zysków i strat odrębnie dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności gospodarczej w zakresie przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, przesyłania, dystrybucji lub magazynowania paliw gazowych, obrotu paliwami gazowymi, skraplania gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego, a także wskazać zasady alokacji aktywów i pasywów oraz kosztów i przychodów do każdej z tych działalności.

Przedsiębiorca zaznaczył, że art. 44 ust. 1a Pe zobowiązuje przedsiębiorstwo energetyczne do sporządzania, badania ogłaszania i przechowywania rocznego sprawozdania finansowego. Zwyczajne zgromadzenie wspólników spółki z o.o. zatwierdza roczne sprawozdanie finansowe w terminie sześciu miesięcy od zakończenia roku obrotowego.

W związku z powyższym powód stwierdził, że § 10 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia taryfowego odnosi się do roku poprzedzającego ustalenie taryfy, a nie do roku poprzedzającego zatwierdzenie taryfy przez Prezesa URE. Argumentację pozwanego, że Spółka posiada sporządzone sprawozdanie finansowe za rok 2018, uznał powód za niewłaściwą, skoro sprawozdanie to nie spełnia wymogów sprawozdania, o którym mowa w art. 44 ust. 2 i ust. 1a Pe, gdyż nie zostało ono zatwierdzone przez Zgromadzenie Wspólników, przy czym nie upłynął jeszcze termin na jego zatwierdzenie.

Zdaniem powoda niezrozumiałe jest stanowisko Prezesa URE, że sporządzając czwarty wniosek o zatwierdzenie taryfy przedsiębiorstwo energetyczne nie może skorzystać z usług podmiotu zewnętrznego przy przygotowaniu treści taryfy. Powód zaznaczył, iż postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy usług dystrybucji energii elektrycznej jest skomplikowane. Spółka nie zatrudnia osoby, która mogłaby przygotować wniosek o zatwierdzenie taryfy oraz zapewnić czynny udział Spółki w tym postępowaniu. Z tego względu brak uznania przez Prezesa URE wydatków Spółki w tym zakresie było w ocenie powoda nieuzasadnione i nieprawidłowe.

W ocenie powoda Prezes URE błędnie przyjął, że skoro Spółka posiada minikoparkę i koparkę do prowadzenia działalności koncesjonowanej, to kosztów leasingu i ubezpieczenia koparki (...) nie można uznać za uzasadnione. Takie podejście świadczy o przekonaniu Prezesa URE, że skoro Spółka funkcjonowała w przeszłości przy ponoszeniu mniejszych kosztów, to każdy ich wzrost jest nieuzasadniony i uniemożliwiłaby przedsiębiorstwom energetycznym inwestowanie w infrastrukturę. Powód zwrócił również uwagę na fakt, że Prezes URE w sposób dowolny przyjął, że Spółka nie prowadzi rozbudowy infrastruktury elektroenergetycznej i jej remontów mimo, że z dokumentów przedstawionych URE wynika, że takie inwestycje są prowadzone.

Przyjętą w decyzji ocenę kosztów leasingu samochodu T. (...), jako pojazdu pogotowia energetycznego i maksymalnej stawki amortyzacji w wysokości 40% powód uznał za niezrozumiałą. Wskazał, że przyjęte przez Prezesa URE stanowisko, iż uzasadnione jest rozłożenie kosztów amortyzacji na wiele lat, a nieuzasadnione jest stosowanie maksymalnej dopuszczalnej prawem stawki amortyzacyjnej, nie zostało poparte żadnymi argumentami i zostało przyjęte przez pozwanego apriorycznie. Zdaniem powoda zastosowanie stawki maksymalnej jest uzasadnione, ponieważ stawka maksymalna umożliwia szybkie rozliczenie poniesionego kosztu i zmniejszenie sumy kosztów uzasadnionych po zakończeniu okresu amortyzacji zamiast wieloletniego rozliczania tego kosztu. W ocenie skarżącego jest to korzystne rozwiązanie dla odbiorców i przedsiębiorstwa energetycznego.

Stanowisko Prezesa URE, że przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, ani żadne nowe przepisy nie zobowiązują Spółki do wymiany liczników na „inteligentne” uznał powód za błędne. Zauważył, że zgodnie z art. 83 pkt 9 ustawy o rynku mocy, Regulamin rynku mocy, który jest aktem o charakterze generalnym, zatwierdzonym decyzją Prezesa URE, określa sposób wymiany danych pomiarowo-rozliczeniowych między operatorem a operatorem systemu przesyłowego, właściwego ze względu na lokalizację jednostki fizycznej wytwórczej zagranicznej lub jednostki fizycznej redukcji zapotrzebowania zagranicznej. Zgodnie z pkt 21 Regulaminu każdy operator systemu dystrybucyjnego, w tym powód, jest obowiązany do zapewnienia, że we wszystkich punktach pomiarowych w sieci tego operatora systemu dystrybucyjnego są bądź będą zainstalowane układy pomiarowo-rozliczeniowe, umożliwiające pozyskiwanie godzinowych danych pomiarowo-rozliczeniowych i zdalne przekazywanie ich do operatora systemu przesyłowego. Według powoda zasadność poniesienia kosztów wymiany układów pomiarowo-rozliczeniowych pośrednio potwierdza prowadzona w 2019 r. na znaczną skalę (ponad 400 000 sztuk) akcja montażu „inteligentnych” liczników przez (...) S.A., jednego z największych operatorów systemów dystrybucyjnych.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki pismem w odpowiedzi na odwołanie wniósł o:

1. oddalenie odwołania,
2. dopuszczenie oraz przeprowadzenie dowodu z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy, przesłanych Sądowi na podstawie art. 479⁽⁴⁸⁾ § 1 k.p.c. przy piśmie z dnia 29 lipca 2019 r., znak: (...) – na okoliczność zasadności odmowy zatwierdzenia taryfy dla dystrybucji energii elektrycznej,

3. zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Prezes URE wskazał, że zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 3 Pe przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla paliw gazowych lub energii stosownie do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej, a taryfę należy skalkulować w sposób zapewniający:

- pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami gazowymi i energią oraz magazynowania, skraplania lub regazyfikacji paliw gazowych, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność,
- ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat.

Zarzut naruszenia art. 47 ust. 2 w zw. z art. 45 i art. 46 ust. 3 Pe w zw. z § 10 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia taryfowego uznał pozwany za niezasadny. Zauważył, że zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia taryfowego podstawą oceny kosztów planowanych są porównywalne koszty poniesione przez przedsiębiorstwo energetyczne w roku kalendarzowym poprzedzającym rok ustalania taryfy, określone na podstawie sprawozdań finansowych dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności gospodarczej. Wskazał, że w toku postępowania o zatwierdzenie taryfy powód był wzywany do przedłożenia sprawozdania finansowego za 2018 r. i przedstawił Prezesowi URE sporządzone sprawozdanie Spółki za 2018 rok. Pozwany zauważył, iż z uwagi na fakt, że powód nie spełniał wymagań określonych w art. 64 ust. 1 ustawy o rachunkowości, sprawozdanie finansowe za 2018 r. nie wymagało badania przez biegłego rewidenta. Pozwany wskazał ponadto, że sprawozdanie finansowe powoda zostało sporządzone i podpisane przez władze Spółki w dniu 28 marca 2019 r., a postępowanie w sprawie zatwierdzenia taryfy zostało zakończone w dniu 31 maja 2019 r. Zdaniem Prezesa wobec tego, że Spółka ma jednego udziałowca, a sprawozdanie zostało zatwierdzone przez zgromadzenie wspólników bez wprowadzenia zmian, nie było przeszkód do wcześniejszego zatwierdzenia sprawozdania finansowego Spółki za 2018 rok. Jednak przedłożona do zatwierdzenia taryfa była sporządzona przez powoda w oparciu o koszty planowane za 2017 r.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 47 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 3 pkt 21 Pe pozwany wyjaśnił, że koszty sporządzenia taryfy nie mogą być uznane za uzasadnione, ponieważ Spółka nie wykazała, że stawka uwzględniona w kosztach za „opracowanie taryfy” jest uzasadnioną ekonomicznie stawką rynkową, oraz stawką maksymalnie korzystną możliwą do uzyskania na rynku usług consultingowych. Pozwany dodał, że taryfa nie została sporządzona profesjonalnie. Wymienił okoliczności, na podstawie których oparł swoje stwierdzenie. Zauważył, że na stronie internetowej publikowane są informacje, procedury i formuły (tabele w formacie excel) umożliwiające samodzielne sporządzenie taryfy, które w poprzednich latach nie budziły jego wątpliwości. Pozwany dodał, że w wezwaniach informuje, jak należy sporządzić wniosek. Stwierdził, że z uwagi na przedmiot i zakres działalności powoda obejmujący 50 odbiorców sporządzenie taryfy dla Spółki nie jest skomplikowane.

Odnosnie zaliczonych w taryfie do kosztów uzasadnionych opłat leasingu i ubezpieczenia nowej koparki pozwany wskazał, że Spółka mimo wezwania nie wykazała, że rozszerzyła działalność i prowadził inwestycje obejmujące prace ziemne. Posiadane dotychczas maszyny całkowicie zabezpieczały potrzeby Spółki. Pozwany zauważył, że koparka (...) jest wykorzystywana przez Skarżącego do innej działalności związanej z dostawami mediów nie objętych taryfą i koncesją udzieloną przez Prezesa URE. Na tej podstawie pozwany stwierdził, że brak podstaw do uwzględnienia w taryfie kosztów związanych z utrzymaniem nowej koparki.

Planowane koszty amortyzacji dodatkowego wyposażenia w leasingowanym samochodzie pogotowia energetycznego, który był już użytkowany w poprzednich okresach bez dodatkowego nakładu uznał Prezes URE za niezasadne. Wskazał, że Spółka chce amortyzować dodatkowy nakład według maksymalnej stawki w okresie obowiązywania leasingu, w czasie 2,5 roku. Pozwany podkreślił, że nie negocjował kosztów rat leasingowych ponoszonych przez powoda, jednak uznał, że koszt amortyzacji może być dłuższy. Zauważył, że powód nie wykazał, iż dodatkowe wyposażenie samochodu będzie wpływało na polepszenie pracy pogotowia energetycznego.

Zarzut naruszenia art. 82 i art. 83 pkt 9 w zw. z art. 93 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rynku mocy uznal pozwany za niezasadny. Stwierdził, że z ustawy o rynku mocy i Regulaminu rynku mocy nie wynika obowiązek zakupu „inteligentnych” liczników energii elektrycznej. Z tej przyczyny nie było podstaw do uwzględnienia w sporządzanej taryfie kosztów zakupu tych liczników energii w sposób jednorazowy, jak przyjął Skarżący, w kwocie 237 750 zł. Prezes URE zauważył, że do wymiany liczników na posiadające parametry wymienione w art. 93 ustawy o rynku mocy zobowiązani są operatorzy, których liczniki nie umożliwiają odczytów godzinowych. Wskazał, że liczniki zainstalowane przez Spółkę w 2015 roku pozwalają, ze stosownym oprogramowaniem, na pozyskiwanie danych pomiarowych w zakresie profilu mocy, energii elektrycznej, które pozwalają na prawidłowe prowadzenie rozliczeń w ramach rynku mocy i ustalenie przez Spółkę danych o zużyciu energii elektrycznej w poszczególnych godzinach doby. W sytuacji, gdy urządzenie powoda pozwalają na realizowanie obowiązków na potrzeby rynku mocy, kolejna wymiana liczników była ekonomicznie nieuzasadniona i zbędna. Prowadzenie przez dużego operatora wymiany liczników nie miało znaczenia w sprawie.

Prezes URE podkreślił, że Skarżący nie dokonał weryfikacji swoich kosztów własnych uznając, że ujęte w kalkulacji taryfy koszty własne obejmują wyłącznie koszty uzasadnione i zostały ustalone z zachowaniem należytej staranności zmierzającej do ochrony interesów odbiorców energii elektrycznej. Na podstawie dokonanych ustaleń Prezes URE nie zgodził się ze stanowiskiem powoda, że sposób ustalenia taryfy zapewnia pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej w zakresie dystrybucji, pokrycie kosztów uzasadnionych ponoszonych przez operatora systemu dystrybucyjnego w zw. z realizacją jego zadań i ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek.

Zarzut wydania decyzji z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego, pozwany uznal za niezasadny. Podkreślił, że celem postępowania przed sądem jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, a nie przeprowadzenie kontroli prawidłowości i legalności postępowania administracyjnego.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

(...) sp. z o. o. z siedzibą w G. prowadzi działalność gospodarczą w zakresie dystrybucji energii elektrycznej na podstawie koncesji udzielonej decyzją Prezesa URE z dnia 31 marca 2015 r. Wnioskiem z dnia 10 września 2018 r. wystąpiła z do Prezesa URE o zatwierdzenie taryfy dla usług dystrybucji energii elektrycznej na okres 12 miesięcy kalendarzowych od dnia jej wprowadzenia do stosowania. Z informacji o taryfie i oświadczenia Prezesa Zarządu Spółki wynika, że taryfa została opracowana z uwzględnieniem przepisów ustawy Prawo energetyczne i rozporządzenia Ministra Energii z 29 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz.U. z 2017 r., poz. 2500, dalej: Rozporządzenie taryfowe z 2017 r.). Przy wniosku złożono Sprawozdanie finansowe Spółki za rok 2017, bilans oraz rachunek zysków i strat za rok 2017 z informacją dodatkową, sprawozdanie zarządu Spółki za rok obrotowy od 1.01.2017 do 31.12.2017 i uchwałę NZW z 22 sierpnia 2018 r. o zatwierdzeniu sprawozdania zarządu z działalności w 2017 r. (k. 1-72 akt adm.)

Pismem z dnia 15 października 2018 r. Prezes URE zawiadomił Spółkę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia taryfy dla energii elektrycznej oraz wezwał do uzupełnienia wniosku o szczegółowo wymienione informacje, w tym m.in. o podanie za rok 2017 i okres od stycznia do września 2018 r. łączne koszty i przychody dotyczące działalności związanej z dystrybucją energii elektrycznej, obrotem energią i pozostałą działalnością, a także uzupełnienia (sporządzenia nowych) tabel obejmujących dane ekonomiczne i techniczne za okres 12 miesięcy obowiązywania aktualnej taryfy oraz za okres od stycznia do września 2018 r. (k. 74-75 akt adm.)

Spółka udzieliła odpowiedzi w piśmie z dnia 7 listopada 2018 r. (k.76 akt adm.)

W zw. z ustaleniem planowego w taryfie podniesienia opłat o ponad 15%, znacznie wyższego od przewidywanego wzrostu inflacji 2,3% Prezes URE pismem z dnia 6 grudnia 2018 r. wezwał Spółkę do uzupełnienia wniosku przez uzupełnienie danych ekonomicznych i technicznych za rok 2017 i okres od stycznia do października 2018 r. (k.261 akt adm.)

Kolejnymi pismami z 16 stycznia 2019 r., 15 lutego 2019 r. Prezes URE wzywał Spółkę m.in. do przedstawienia kosztów i przychodów za rok 2018 oraz łącznych kosztów i przychodów z działalności w zakresie dystrybucji energii elektrycznej za 2018 r., dostosowania taryfy dla energii elektrycznej w zakresie dystrybucji do wymagań ustawy z 14 grudnia 2018 r. o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (Dz.U. z 2019 r. poz.42), wprowadzającej nową obowiązkową stawkę opłaty kogeneracyjnej, która powinna być uwzględniona w taryfie na dystrybucję energii elektrycznej (k. 363 akt adm.), przedstawienia sprawozdania finansowego za 2018 r. oraz danych technicznych za ten sam rok (k.388 akt adm.)

Pismem z dnia 4 kwietnia 2019 r. Prezes URE ponownie wezwał Spółkę do złożenia sprawozdania finansowego za rok 2018, ograniczenia kosztów własnych działalności w zakresie dystrybucji energii elektrycznej przyjętych w kalkulacji taryfy, szczególnie kosztów usług obcych tj. kosztów dzierżawy koparki D. z ubezpieczeniem, kosztów opracowania taryf, kosztów związanych z konsultacjami księgowymi oraz kosztów zużycia materiałów i energii – np. wymiany wszystkich układów pomiarowych oraz wzrostu wynagrodzeń. (k. 425 akt adm.)

W odpowiedzi z dnia 18 kwietnia 2019 r. Spółka złożyła sprawozdanie finansowe za rok 2019 sporządzone w dniu 28 marca 2019 r. oraz taryfę w zakresie dystrybucji energii elektrycznej bez wprowadzenia korekty wskazanych w wezwaniu z 4 kwietnia 2019 r. nieuzasadnionych kosztów prowadzenia działalności koncesjonowanej. (k. 421 – 474 akt adm.)

Pismem z dnia 26 kwietnia 2019 r. Prezes URE zawiadomił Spółkę o zakończeniu postępowania dowodowego oraz możliwości zapoznania się z aktami i wypowiedzenia się w sprawie zgromadzonego materiału dowodowego. (k. 479 akt adm.)

W dniu 13 maja 2019 r. przedstawiciel Spółki zapoznał się z zebraniem w sprawie materiałem dowodowym. (k. 480 akt adm.)

W piśmie z dnia 17 maja 2019 r. Spółka przedstawiła stanowisko w odniesieniu do poszczególnych przesłanek, które zdaniem Prezesa URE, nie zostały przez powoda spełnione. (k. 482-484 akt adm.)

Przedstawiony stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dowodów zgromadzonych w aktach postępowania administracyjnego, które nie były kwestionowane przez żadną ze stron w toku postępowania.

Na podstawie dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Wniosek powoda o zatwierdzenie taryfy w zakresie usług dystrybucji energii elektrycznej wpłynął do Prezesa URE w dniu 13 września 2018 r. Z wniosku wynika, że przyjęte w opracowanej taryfie stawki opłat zostały ustalone na podstawie kosztów porównywalnych poniesionych przez Spółkę w roku 2017, poprzedzającym rok ustalenia taryfy przedstawionej do zatwierdzenia. W złożonym przy wniosku oświadczeniu podpisanym przez Prezesa Zarządu Spółki wskazano, że taryfa została ustalona zgodnie z zasadami art. 44 ust. 2 Pe, przy uwzględnieniu postanowień rozporządzenia Ministra Energii z 29 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną. Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że po wszczęciu postępowania Prezes URE pismami z dnia 15 października 2018 r., 6 grudnia 2018 r., 16 stycznia 2019 r., 15 lutego 2019 r. oraz 4 kwietnia 2019 r. wzywał Spółkę do uzupełnienia wniosku poprzez złożenie dokumentów potwierdzających i uzasadniających poziom zaplanowanych kosztów, stanowiących podstawę kalkulacji stawek proponowanych w opracowanej taryfie, które uzasadniałyby wnioskowany wzrost stawek o ponad 16% w porównaniu do poziomu stawek wynikającego z dotychczasowej taryfy. W odpowiedzi na wezwanie z 15 października 2018 r., która wpłynęła do Prezesa URE z dnia 9 listopada 2018 r. Spółka nie przedstawiła wszystkich wymaganych wyjaśnień i dokumentów potwierdzających planowane koszty usług obcych. Spółka nie wyeliminowała przyjętych w kalkulacji kosztów leasingu i ubezpieczenia koparki D., kosztów opracowania taryfy, kosztów konsultacji księgowych i części wynagrodzeń. W piśmie nie przedstawiono również dokumentów uzasadniających planowane koszty własne dystrybucji energii elektrycznej, w szczególności koszty usług obcych, amortyzacji, materiałów i energii poniesionych w roku bazowym

tj. dokumentów potwierdzających poziom amortyzacji transformatorów, umów leasingu samochodu T. (...) i koparki D.. Również w odpowiedzi na kolejne wezwanie z 6 grudnia 2018 r., które wpłynęło do Prezesa URE w dniu 27 grudnia 2018 r. Spółka nie skorygowała planowanych kosztów własnych dotyczących dystrybucji energii elektrycznej w zakresie wskazywanych wyżej usług obcych amortyzacji dotyczących kosztów leasingu i ubezpieczenia koparki D., kosztów opracowania taryfy, konsultacji księgowych i części wynagrodzeń. W zw. z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. ustawy z dn. 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 2538, dalej: Ustawa o cenach) Prezes URE wezwał Spółkę do przedstawienia m.in. sprawozdania finansowego za rok 2018, jeśli zostało sporządzone, oraz danych technicznych za 2018 r. Ze względu na wprowadzoną przez ustawy, które weszły w życie po wniesieniu przez Spółkę wniosku o zatwierdzenie taryfy radykalną zmianę obowiązującego stanu prawnego Prezes URE wezwał Spółkę pismem z 4 kwietnia 2019 r. do uzupełnienia wniosku przez przedstawienie sprawozdania finansowego za 2018 r., ograniczenia i wyeliminowania kosztów własnych przyjętych do kalkulacji taryfy, w szczególności planowanych kosztów usług obcych w postaci leasingu koparki z ubezpieczeniem, opracowania taryf, kosztów konsultacji księgowych, zużycia materiałów i energii (wymiana wszystkich układów pomiarowo-rozliczeniowych), kosztów planowanego wzrostu o 10% wynagrodzeń. W odpowiedzi, która wpłynęła do Prezesa URE Spółka nie wprowadziła żadnej zmiany wskazanych w wezwaniu kosztów prowadzenia działalności koncesjonowanej.

Ze względu na wejście w życie po dacie wniesienia przez Spółkę wniosku o zatwierdzenie taryfy Ustawy o cenach, ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. zmieniającej Ustawę o cenach, oraz Rozporządzenia taryfowego z 2019 r. doszło do istotnej zmiany kompetencji regulacyjnych Prezesa URE. Wejście w życie wskazanych aktów prawnych spowodowało konieczność korekty wniosku Spółki o zatwierdzenie taryfy w części nieobjętej decyzją z dnia 14 lutego 2019 r. o częściowym zatwierdzeniu taryfy w zakresie stawek opłaty przejściowej, stawki opłaty (...) oraz stawki opłaty kogeneracyjnej. Wskazać należało, że po złożeniu przez Spółkę, pismem z dnia 10 września 2018 r. wniosku o zatwierdzenie taryfy, weszło w życie Rozporządzenie taryfowe z 2019 r. Zgodnie z § 49 tego Rozporządzenia do spraw wszczętych, a niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia, stosuje się przepisy niniejszego rozporządzenia

Ponadto na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 Pe do zakresu działania Prezesa URE należy zatwierdzanie taryf energii elektrycznej pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 44, 45 i 46 Pe, w tym analizowanie i weryfikowanie kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach.

Mając na uwadze okoliczność, że stawki taryfy przedstawionej do zatwierdzenia pismem z 10 września 2018 r. zostały skalkulowane na podstawie porównywalnych kosztów poniesionych przez Spółkę w roku 2017, a zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 3 Pe przedsiębiorstwa energetyczne ustalają taryfy dla paliw gazowych lub energii stosownie do zakresu wykonywanej działalności gospodarczej oraz, że taryfie należy skalkulować w sposób zapewniający:

- pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu paliwami gazowymi i energią oraz magazynowania, skraplania lub regazyfikacji paliw gazowych, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność,
- ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat

Prezes URE, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 2 Pe, w celu analizowania i weryfikowania kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione do kalkulacji cen i stawek opłat w taryfach, przed wydaniem rozstrzygnięcia w kwestii zatwierdzenia przedłożonej taryfy, uprawniony był do wezwania Spółki do przedstawienia dokumentów potwierdzających planowane koszty usług obcych, w szczególności przyjętych w kalkulacji kosztów, leasingu i ubezpieczenia koparki D., amortyzacji i umów leasingu samochodu T. (...), kosztów opracowania taryfy, kosztów konsultacji księgowych, zużycia materiałów i energii (wymiana wszystkich układów pomiarowo-rozliczeniowych) oraz kosztów planowanego wzrostu wynagrodzeń. Po doręczeniu wezwania z 4 kwietnia 2019 r. do uzupełnienia wniosku przez przedstawienie sprawozdania finansowego za 2018 r., ograniczenia i wyeliminowania

kosztów własnych przyjętych do kalkulacji taryfy, w tym planowanych kosztów usług obcych w postaci leasingu koparki z ubezpieczeniem, opracowania taryf, kosztów konsultacji księgowych, zużycia materiałów i energii (wymiana wszystkich układów pomiarowo-rozliczeniowych), kosztów wzrostu wynagrodzeń Spółka nie wprowadziła żadnej zmiany wskazanych w wezwaniu kosztów prowadzenia działalności koncesjonowanej. W zw. z tym Prezes URE uznał, że Spółka nie wykazała, iż przedstawiona do zatwierdzenia taryfa została skalkulowana w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej Spółki zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 1 Pe oraz zapewniający ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Na tej podstawie Prezes URE, zgodnie z art. 47 ust. 2 Pe uprawniony był do odmowy zatwierdzenia taryfy opracowanej przez powodową Spółkę. Skoro powód nie przedstawił Prezesowi URE wymaganych dokumentów uzasadniających kalkulację stawek opłat taryfowych, pozwany nie miał możliwości weryfikacji, czy przyjęte do kalkulacji koszty były uzasadnione w sensie art. 3 pkt 21 Pe. Wobec tego podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia art. 47 ust. 2 w zw. z art. 45 i 46 ust. 3 Pe w zw. z § 10 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia taryfowego z 2019 r. w zw. z art. 44 ust. 2 i art. 44 ust. 1a Pe poprzez jego niewłaściwe zastosowanie był nieuzasadniony.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 47 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 3 pkt 21 Pe wskazać należało, że w sytuacji, gdy mimo wezwania Spółka nie przedstawiła dokumentów dotyczących kosztów związanych z opracowaniem taryfy, kosztów leasingu i ubezpieczenia koparki D., nie wykazała, że dzierżawa koparka jest uzasadniona rozwojem działalności koncesjonowanej, nie przedstawiła dokumentów dotyczących kosztów amortyzacji w postaci kosztów wtórnych od nakładów związanych z inwestycją w obcym środku trwałym, Prezes URE nie miał możliwości przeprowadzenia weryfikacji, czy uwzględnienie przez powoda tych kosztów w kalkulacji taryfy było uzasadnione. W ocenie Sądu w sprawie nie istniały uzasadnione przeszkody uniemożliwiające powodowi przedstawienie dokumentów dotyczących tych kosztów. Powód mógł również uwzględnić dokonanie zmiany kalkulacji taryfy z uwzględnieniem wskazań wyrażonych przez Prezesa URE w kierowanych do Spółki wezwaniach. Brak wprowadzenia zmian w taryfie uzasadniał uznanie przez pozwanego, że taryfa została skalkulowana w sposób niezgodny z zasadami określonymi w art. 45 ust. 1 pkt 1 i 3 Pe.

Wskazać należy, iż w odwołaniu powód nie kwestionował, że wymienione przez Spółkę w 2015 r. urządzenia pomiarowe, przy zastosowaniu odpowiedniego programowania, spełniają wymagania określone w ustawie o rynku mocy. W tym Spółka nie musiała przeprowadzać kolejnej wymiany liczników. W tym stanie uwzględnienie w kalkulacji taryfy kosztów związanych z wymianą układów pomiarowo-rozliczeniowych nie było uzasadnione. Zaskarżona decyzja nie została wydana na podstawie przepisów ustawy o rynku mocy. W zw. z tym podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia przepisów tej ustawy przy wydawaniu zaskarżonej decyzji należało uznać za nieuzasadniony. Z powyższych przyczyn Sąd na zasadzie art. 235² § 1 pkt 2 k.p.c. pominął zgłaszane w odwołaniu dowody z dokumentów wymienionych w odwołaniu, jako nieistotne dla rozstrzygnięcia sprawy.

W odniesieniu do podniesionych w odwołaniu zarzutów naruszenia przepisów k.p.a. mających w ocenie odwołującego wpływ na rozstrzygnięcie sprawy należy wskazać, że postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) jest postępowaniem kontryktoryjnym, w którym sąd uwzględnia materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia stron możliwości podnoszenia nowych faktycznych twierdzeń i dowodów, według zasad obowiązujących w tym postępowaniu. SOKiK zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym (vide: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. akt VI ACa 952/06). Wydanie zaskarżonej decyzji jest jedynie warunkiem sine qua non wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej. Złożenie odwołania wszczyna postępowanie sądowe, w którym SOKiK rozpoznaje sprawę od nowa, w zakresie przedmiotu sprawy. Ewentualne naruszenie przepisów prawa procesowego w toku przeprowadzonego postępowania administracyjnego nie jest przedmiotem badania przed tutejszym Sądem, jak również nie stanowi samoistnej podstawy uchylenia decyzji, albowiem nie mają one wpływu na merytoryczną ocenę prawidłowości zaskarżonej decyzji. Sąd na nowo przeprowadza postępowanie dowodowe, analizując materiał dowodowy w postępowaniu sądowym. Z tego względu przebieg postępowania administracyjnego nie ma wpływu na ostateczną decyzję podejmowaną przez Sąd. Na podstawie zebranego materiału dowodowego

Sąd dokonuje ustaleń faktycznych oraz subsumcji przepisów do ustalonego stanu faktycznego, czego skutkiem jest wydanie rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego poglądem SOKiK nie może ograniczyć rozpoznania sprawy wynikającej z odwołania od decyzji organu będącego regulatorem rynku tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91, Lex nr 3724; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98, Lex nr 35385; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99, Lex nr 38556; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98, Lex nr 52708) Przekazanie przez Prezesa UKE odwołania wszczyna kontradiktoryjne postępowanie cywilne, którego celem nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, jako to czynią sądy administracyjne, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. W toku postępowania administracyjnego i w odwołaniu Spółka nie przedstawiła dowodów na potwierdzenie, że prowadzi rozbudowę infrastruktury elektroenergetycznej. W tym stanie zarzut dowolnego przyjęcia, że spółka nie rozbudowuje infrastruktury należało uznać za nieudowodniony.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do uwzględnienia oddalił odwołanie, jako bezzasadne - art. 479⁵³ § 1 k.p.c.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c., zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że powód jako strona przegrywająca sprawę, zobowiązany jest do zwrotu Prezesowi URE kosztów procesu, na które złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalone w oparciu o § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.