



Sygn. akt III SK 23/08

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 stycznia 2009 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Zbigniew Myszka

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa : z siedzibą w
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o umorzenie postępowania administracyjnego,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 stycznia 2009 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 30 stycznia 2008 r., sygn. akt VI ACa 708/07,

**1. uchyla zaskarżony wyrok oraz zmienia poprzedzający go
wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z dnia 22 lutego 2007
r., sygn. akt XVII AmE 130/06 w ten sposób, że uchyla
zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia
23 czerwca 2006 r. znak DTA-4211-30(2)/2006/2720/VI/JD**

2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz powoda kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, dalej jako „Prezes Urzędu” lub „pozwany” decyzją z 15 grudnia 2004 r. zatwierdził dla w Warszawie, dalej jako „powód”, taryfę energii elektrycznej na rok 2005. Okres obowiązywania tej taryfy upłynął w dniu 31 grudnia 2005 r. Następnie, decyzją z 12 stycznia 2006 r. Prezes Urzędu odmówił zatwierdzenia dla powoda taryfy energii elektrycznej na rok 2006. Powód w dniu 9 czerwca 2006 r. wniósł o zmianę decyzji z 15 grudnia 2004 r., zatwierdzającej taryfę na 2005 r., której stosowanie uległo przedłużeniu na rok 2006 r., powołując się na zmianę okoliczności.

Prezes Urzędu decyzją z dnia 23 czerwca 2006 r., dalej jako „zaskarżona decyzja”, umorzył postępowanie o zmianę decyzji z 15 grudnia 2004 r., uznając że ze względu na upływ terminu obowiązywania taryfy energii elektrycznej na rok 2005 w dniu 31 grudnia 2005 r., decyzja o jej zatwierdzeniu wygasła, zatem postępowanie w przedmiocie jej zmiany jest bezprzedmiotowe.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 22 lutego 2007 r. XVII AmE 130/06 oddalił odwołanie powoda od zaskarżonej decyzji.

Sąd pierwszej instancji ustalił między innymi, że w dniu 31 grudnia 2005 r. upłynął termin obowiązywania opracowanej przez powoda taryfy dla energii elektrycznej na rok 2005, zatwierdzonej decyzją Prezesa Urzędu z dnia 15 grudnia 2004 r. Jednocześnie Prezes Urzędu decyzją z dnia 12 stycznia 2006 r. odmówił zatwierdzenia ustalonej przez powoda taryfy dla energii elektrycznej na rok 2006. Decyzja ta została zaskarżona przez powoda; postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone. W związku z powyższym na mocy 47 ust. 2c Prawa energetycznego stosowanie dotychczasowej taryfy, tj. taryfy na rok 2005 uległo przedłużeniu do dnia wejścia w życie nowej taryfy. Jednakże powód, z uwagi na zaistnienie w roku 2006 istotnych i niezależnych od niego okoliczności mających

wpływ na ustalanie stawek i opłat w taryfie, uznał, że stosowana z mocy prawa taryfa jest dla niego niekorzystna. W związku z powyższym, powołując się na zmianę okoliczności, złożył w dniu 9 czerwca 2006 r. na podstawie art. 155 k.p.a. wniosek o zmianę decyzji Prezesa Urzędu z 15 grudnia 2004 r. zatwierdzającej taryfę energii elektrycznej na rok 2005.

Zmiana taryfy, której domagał się powód, miała na celu dostosowanie cen energii elektrycznej określonych w taryfie na 2005 r. do zmienionych kosztów zakupu energii w 2006 r. Zdaniem wnioskodawcy, ceny wynikające z taryfy na rok 2005 były cenami zaniżonymi, powodującymi konieczność dokonywania sprzedaży za ceny niższe niż ceny zakupu. Byłoby to sprzeczne z zasadą regulacji energetycznej, zgodnie z którą ceny i stawki opłat zatwierdzone w taryfie energii elektrycznej powinny pokrywać uzasadnione koszty działalności przedsiębiorstwa energetycznego. Wniosek zawierał ponadto wskazanie innych okoliczności, których istnienie potwierdzało słuszność żądania.

Prezes Urzędu zaskarżoną decyzją na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. umorzył postępowanie w sprawie zmiany decyzji z dnia 15 grudnia 2004 r., uznając, że ze względu na upływ terminu obowiązywania taryfy decyzja o jej zatwierdzeniu wygasła, więc postępowanie w przedmiocie zmiany tej decyzji jako nieistniejącej, jest bezprzedmiotowe.

Sąd pierwszej instancji uznał, że przedstawione we wniosku powoda okoliczności faktyczne mające wpływ na kalkulację kosztów wyrażających się w określaniu stawek i opłat w przygotowywanych przez powoda taryfach dla energii elektrycznej, które uległy zmianie lub zaistniały po wydaniu decyzji z dnia 15 grudnia 2004 r. zatwierdzającej taryfę na rok 2005 w sposób obiektywny zasługiwałyby na uwzględnienie. Jednakże zdaniem Sądu pierwszej instancji decyzja, której zmiany domagał się powód, dotyczyła taryfy na energię elektryczną na rok 2005, a zatem stanowisko Prezesa Urzędu co do wygaśnięcia tej decyzji przed złożeniem wniosku o jej zmianę było trafne.

Sąd pierwszej instancji przychylił się do stanowiska, że jeżeli upłynął termin obowiązywania taryfy zatwierdzonej decyzją administracyjną, tym bardziej ustał byt prawny decyzji taryfę tę zatwierdzającej i określającej termin jej obowiązywania. Zdaniem Sądu, chociaż decyzja zatwierdzająca taryfę i sama taryfa są ze sobą

powiązane, to jednak istotne znaczenie dla określenia terminu obowiązywania decyzji ma taryfa, będąca przedmiotem decyzji administracyjnej. Przy czym termin obowiązywania taryfy określony jest w samej taryfie, nie w decyzji administracyjnej taryfę tę zatwierdzającej. Zdaniem Sądu pierwszej instancji słuszność takiego stanowiska wynika z wprowadzenia do Prawa energetycznego przepisu art. 47 ust. 2c, który dopuszcza stosowanie dotychczasowej taryfy w sytuacji w przepisie tym wskazanej, jednakże ani ten przepis ani żaden inny przepis prawa nie stanowi o przedłużeniu czasu obowiązywania decyzji, którą organ regulacyjny zatwierdził taryfę.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, należało się zgodzić ze stanowiskiem Prezesa Urzędu, iż po upływie okresu obowiązywania taryfy wygasła decyzja taryfę tę zatwierdzająca. Nie ma więc możliwości nie tylko zmiany takiej decyzji administracyjnej, ale również przedłużenia jej obowiązywania z mocy samego prawa. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że gdyby wola ustawodawcy była odmienna, znalazłoby to wyraz w treści obowiązujących przepisów procedury administracyjnej. Wobec powyższego stanowisko Prezesa Urzędu było prawidłowe, gdyż skutek wygaśnięcia decyzji, której zmiany powód się domagał, postępowanie administracyjne w przedmiocie zmiany tejże decyzji było bezprzedmiotowe i jako takie powinno zostać umorzone.

Sąd uznał także jako nietrafne zarzuty powoda dotyczące naruszenia przepisów proceduralnych. Skoro bowiem nie doszło do merytorycznego rozpoznania wniosku, niecelowe było jego analizowanie w świetle art. 155 §1 k.p.a., dotyczącego decyzji ostatecznych, które nie utraciły swego bytu prawnego w przeciwieństwie do decyzji, o której zmianę powód wnioskował. Sąd uznał, że w takiej sytuacji pozostałe zarzuty odwołania dotyczące naruszenia innych przepisów k.p.a. nie zasługują na uwzględnienie, jako nie mające wpływu na ocenę zaskarżonej decyzji w postępowaniu sądowym prowadzonym na podstawie art. 479⁴⁹ k.p.c. Sąd uznał, że dla oceny zasadności zaskarżonej decyzji bez znaczenia jest również podnoszona przez powoda okoliczność uprzedniego wydawania przez Prezesa Urzędu w podobnej sytuacji decyzji zmieniających decyzje o zatwierdzeniu taryfy. Decyzje te bowiem nie były w żaden sposób związane z zaskarżoną decyzją i fakt ich wydania pozostaje bez wpływu na treść zaskarżonej decyzji.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia z dnia 30 stycznia 2008 r. VI ACa oddalił apelację powoda od powyższego wyroku Sądu pierwszej instancji.

Sąd Apelacyjny uznał, że zarzut naruszenia art. 47 ust. 1 i ust. 2c Prawa energetycznego jest chybiony. Ustawodawca w tym przepisie przyjął zasadę, iż do czasu zatwierdzenia nowej taryfy (wyłącznie w drodze nowej decyzji administracyjnej taką nową taryfę zatwierdzającej) stosuje się taryfę dotychczasową. Ustawodawca posługując się określeniem „dotychczasowa taryfa” w sposób niebudzący wątpliwości stanowi, że ma wówczas zastosowanie taryfy dotychczas istniejąca. A zatem próba powoda zmiany stawek i opłat w dotychczasowej taryfie wobec przedłużającego się postępowania w przedmiocie zatwierdzenia taryfy na 2006 rok poprzez zmianę dotychczasowej decyzji stanowiłaby próbę obejścia ważnych regulacji ustawowych i takiej zmienionej taryfie nie można byłoby przypisać przymiotu „dotychczasowości”. Wobec powyższego, zmiana decyzji zgodnie z wnioskiem powoda na mocy art. 155 k.p.a. w ocenie Sądu Apelacyjnego była niemożliwa. Zgodnie bowiem z treścią tegoż artykułu 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 rzędu, ale tylko wtedy, gdy przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Takie przepisy szczególne nie muszą wprost zakazywać zmian, taki zakaz może być wyprowadzony z treści przepisu, który normuje sytuacje jakie leżą u podstaw ewentualnego wzruszenia decyzji. W tym wypadku przepis art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego wprost stanowi, że do czasu zatwierdzenia nowej taryfy stosuje się taryfę dotychczasową. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest sytuacja objęta hipotezą art. 47 ust. 2d Prawa energetycznego, zgodnie z którym to przepisem taryfy dotychczasowej, o której mowa w ust. 2c nie stosuje się, jeżeli decyzja Prezesa Urzędu odmawiająca zatwierdzenia taryfy jest uzasadniona koniecznością obniżenia cen i stawek opłat poniżej cen i stawek opłat zawartych w dotychczasowej taryfie i wynika z udokumentowanych i opisanych zmian zewnętrznych warunków wykonywania przez przedsiębiorstwo energetyczne działalności gospodarczej. Skoro powód wnosi o zmianę decyzji z dnia 15 grudnia

2004 r. przez podwyższenie dotychczas obowiązującej taryfy, to sytuacja określona w art. 47 ust. 2d Prawa energetycznego w rozpoznawanej sprawie nie wystąpiła.

Sąd Apelacyjny w pełni podzielił pogląd Prezesa Urzędu, że zmiana decyzji zatwierdzającej dotychczasową taryfę poprzez wprowadzenie nowej taryfy stanowiłaby w istocie zatwierdzenie nowych cen i stawek opłat, które zostały zanegowane przez pozwanego i są przedmiotem odrębnego postępowania. Regulacja zawarta w art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego ma zastosowanie do sytuacji ze swej natury przejściowych. Właśnie z powodu tymczasowego charakteru stosowania przez przedsiębiorstwo energetyczne dotychczasowych cen i stawek opłat niemożliwe jest dokonywanie ich zmiany.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, bez znaczenia dla przedmiotowej sprawy pozostają rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu zapadłe w innych sprawach, gdyż nie mają one związku z toczącym się postępowaniem, a nadto regulacja art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego dotycząca możliwości stosowania dotychczasowej taryfy i znosząca stan niepewności w przypadku braku nowej taryfy, została wprowadzona do ustawy z dnia 3 maja 2005 r., a zatem wcześniejsze rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu w przedmiocie zmiany decyzji dotyczą innego stanu prawnego.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, zarzut rażącego naruszenia przepisów prawa procesowego przez dowolne uznanie, że decyzja z dnia 15 grudnia 2004 r. wygasła, odnosi się raczej do błędnej wykładni prawa materialnego niż naruszeń w zakresie przeprowadzonego przez Sąd pierwszej instancji postępowania dowodowego. Aczkolwiek rację ma skarżący, że nie można uznać, aby decyzja z dnia 15 grudnia 2004 r. wygasła, gdyż czasowemu ograniczeniu podlegało jedynie stosowanie zatwierdzonych jej mocą cen i stawek opłat, sama zaś decyzja nie była ograniczona terminem i nie ma podstaw do oceny, że z nadejściem końcowego terminu stosowania taryfy decyzja ta wygasa per se, to z uwagi na wcześniejsze rozważania zarzut ten nie ma wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy.

Sąd Apelacyjny uznał za całkowicie chybiony zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji przepisu art. 328 § 2 k.p.c.. Zarzut ten może znaleźć zastosowanie w tych wyjątkowych sytuacjach, w których treść uzasadnienia orzeczenia sądu pierwszej instancji uniemożliwia całkowicie dokonanie oceny toku wyводу, który doprowadził do wydania orzeczenia. Sąd pierwszej instancji w

uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenie dał wyraz dokonanego wyboru określonych przepisów mających znaczenie dla ostatecznego wyniku sprawy. wyjaśnił motywy podjętego rozstrzygnięcia w sposób umożliwiający przeprowadzenie kontroli instancyjnej i weryfikację jego stanowiska. W przedmiotowej sprawie, w której istotę sporu stanowiła możliwość, a raczej jej brak, zmiany decyzji ze względu na regulacje zawarte w art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego, zarzut niewyjaśnienia podstawy prawnej wyroku jest niezrozumiały

Sąd Apelacyjny nie zgodził się ze skarżącym, że Sąd pierwszej instancji nie odniósł się do jego zarzutów stawianych pozwanemu w odwołaniu, dotyczących naruszenia przepisów proceduralnych, bowiem Sąd Okręgowy odniósł się do tych zarzutów stwierdzając, iż w sytuacji bezprzedmiotowości postępowania rozpatrywanie meritum wniosku i kierowanie się przy rozstrzyganiu słusznym interesem strony nie było zaniechaniem organu, a normalnym następstwem stwierdzenia tej bezprzedmiotowości.

Powód zaskarżył powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w całości skargą kasacyjną, w której zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj.: 1) art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego w związku z art. 155 k.p.a. poprzez błędną wykładnię prowadzącą do przyjęcia, że art. 47 ust. 2c sprzeciwia się uchyleniu lub zmianie decyzji w trybie art. 155 k.p.a.; 2) art. 47 ust. 2 Prawa energetycznego w związku z art. 45 ust. 1 i 1a i art. 9a Prawa energetycznego oraz art. 6, 7, 8 i 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 155, poz. 1095 ze zm.) poprzez niewłaściwe zastosowanie, prowadzące do pominięcia niekwestionowanych przez Prezesa Urzędu i Sąd pierwszej instancji argumentów obiektywnie uzasadniających uwzględnienie wniosku powoda oraz słusznego interesu powoda „w imię bliżej niesprecyzowanych celów ustawy.”

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

Stan faktyczny niniejszy sprawy jest bezsporny. Zaskarżoną decyzją pozwanego umorzono postępowanie z wniosku powoda o zmianę w trybie art. 155 k.p.a. decyzji pozwanego z dnia 15 grudnia 2004 r. zatwierdzającej taryfę energii

elektrycznej dla powoda na rok 2005. Inną decyzją z dnia 12 stycznia 2006 r. pozwany odmówił zatwierdzenia taryfy energii elektrycznej dla powoda na rok 2006 r.; decyzja ta jest przedmiotem toczącego się postępowania odwoławczego (sądowego).

Nie jest sporne, że w dniu 31 grudnia 2005 r. upłynął okres, na jaki została ustalona taryfa dla powoda zaskarżoną decyzją oraz że nie weszła w życie nowa taryfa na rok 2006. W tym stanie faktycznym nie ma wątpliwości, że zgodnie z pragmatycznie jasnym przepisem art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego do dnia wejścia w życie nowej taryfy na rok 2006 stosuje się dotychczasową taryfę na rok 2005.

W rozpoznawanej sprawie jest natomiast sporne, czy Prezes Urzędu może zmienić lub uchylić na podstawie art. 155 k.p.a. swoją decyzję z dnia 15 grudnia 2004 r. w wyniku rozpoznania wniosku powoda, uzasadnionego powstałymi w 2006 r. istotnymi i niezależnymi od powoda okolicznościami, mającymi niekorzystny wpływ na ustalanie stawek i opłat w taryfie.

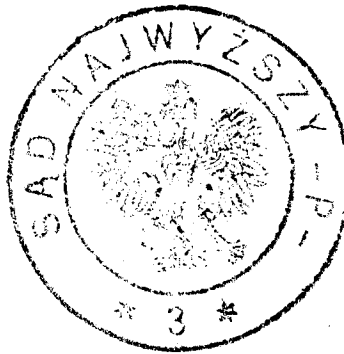
W związku z tym należy wskazać, że przepis art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego nakazuje dalsze stosowanie dotychczasowej taryfy do dnia wejścia w życie nowej taryfy. Skutek, o którym mowa, jest skutkiem, który powstaje z mocy ustawy w razie ziszczenia się, jak w niniejszej sprawie, przesłanek wskazanych w tym przepisie. Dalsze stosowanie taryfy dotychczasowej nie wymaga w tym wypadku zatwierdzenia decyzją pozwanego.

Przepis art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego nie daje żadnych podstaw do stwierdzenia, że decyzja pozwanego o zatwierdzeniu taryfy energii elektrycznej dla powoda na rok 2005 wygasła lub w inny sposób utraciła moc obowiązującą. W aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw do przyjęcia, że powyższa decyzja pozwanego wygasa po upływie okresu, na jaki została ustalona, gdy jednocześnie nie weszła w życie nowa taryfa i toczy się postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa Urzędu. Należy przyjąć, że decyzja o zatwierdzeniu taryfy na rok 2005 mogła zostać zmieniona lub uchylona w trybie art. 155 k.p.a. przed upływem okresu, na który została ustalona taryfa. Po upływie tego okresu, tj. po dniu 31 grudnia 2005 r. na przeszkodzie stosowania w stosunku do tej decyzji przepisu art. 155 k.p.a. stoi przepis art. 47 ust. 2c Prawa energetycznego (por. uzasadnienie

wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2007 r. III SK 7/07; OSNP 2008/15-16/24). Jak bowiem trafnie stwierdził Sąd drugiej instancji, zmiana takiej decyzji w trybie art. 155 k.p.a. po upływie okresu, na jaki została ustalona taryfa i przed wejściem w życie nowej taryfy, oznaczałaby obejście wyraźnego ustawowego nakazu stosowania dotychczasowej taryfy do czasu wejścia w życie nowej taryfy.

Niewątpliwie dalsze stosowanie taryfy dotychczasowej w roku 2006 mogło być niekorzystne dla interesów ekonomicznych powoda, zwłaszcza w obliczu niekorzystnych warunków na rynku energii elektrycznej. Należy jednak zważyć, że jedynym powodem dalszego stosowania taryfy dotychczasowej, czyli taryfy zatwierdzonej decyzją pozwanego na rok 2005, była odmowa zatwierdzenia nowej taryfy na rok 2006 przez pozwanego, który ma także w tym zakresie między innymi obowiązek „równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii” (art. 1 ust. 2 Prawa energetycznego). Interesy powoda mogą być zatem chronione w ramach postępowania odwoławczego od decyzji pozwanego o odmowie zatwierdzenia taryfy na rok 2006.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.



Za zgodność z oryginałem
Kierownik Sekcji Zarządu Wydziału