

Sygn. akt II GSK 2822/16

POSTANOWIENIE

Dnia 28 czerwca 2016 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący : sędzia NSA Jan Bała

po rozpoznaniu w dniu 28 czerwca 2014 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej S (dawniej

)

od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 16 grudnia 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 1934/15

w zakresie odrzucenia skargi S

na czynność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

w przedmiocie sporządzenia i ogłoszenia wykazu odbiorców przemysłowych
postanawia:

uchylić zaskarżone postanowienie.



ryginale wło... podpis
Paulina Su...
... ..

... ..
... ..

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 19 grudnia 2015 r., sygn. akt VI SA/Wa 1934/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił skargę S

(obecnie) na czynność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie sporządzenia i ogłoszenia wykazu odbiorców przemysłowych i zwrócił skarżącej uiszczony wpis od skargi.

W ocenie Sądu sporządzony przez Prezesa URE wykaz odbiorców przemysłowych sam w sobie nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach zarówno skarżącej, jak i podmiotów w nim wyszczególnionych. Jego sporządzenie i ogłoszenie, nie odbywa się po dokonaniu przez organ weryfikacji danych zawartych oświadczeniu, o którym mowa w art. 188 ust. 4 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Samo złożenie oświadczenia nie inicjuje postępowania administracyjnego w sprawie ogłoszenia wykazu odbiorców przemysłowych. Sporządzenie i ogłoszenie przedmiotowego wykazu, stanowi zatem, jedynie materialno-techniczną czynność organu, do której wykonania, w ściśle określonym terminie, organ jest zobligowany mocą art. 188 ust. 5 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478 ze zm.; dalej u.o.z.e.), bez analizowania zgodności z rzeczywistym stanem, treści złożonych oświadczeń. Sporny wykaz nie rodzi bezpośrednio skutków w postaci praw lub obowiązków zarówno dla podmiotów w nim ujętych, jak i tych, które pomimo złożenia oświadczeń się w nim nie znalazły, zawiera natomiast informację, o której mowa w art. 188 ust. 6 u.o.z.e., dotyczącą podmiotów, które złożyły w określonym terminie stosowne oświadczenie.

Zdaniem WSA akt ten nie ma charakteru rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie administracyjnej, stanowi jedynie zbiorcze zestawienie odbiorców przemysłowych, którzy złożyli przewidziane prawem oświadczenia. Ustawa o odnawialnych źródłach energii, ani ustawa – Prawo energetyczne w żadnych z przepisów nie uzależnia uprawnień odbiorców przemysłowych od umieszczenia w przedmiotowym wykazie.

Sąd stwierdził, że ustawodawca przewidział w ustawie o odnawialnych źródłach energii możliwość wnoszenia rozstrzygnięć wydawanych na podstawie przepisów tej ustawy, jednak nie ma takiej regulacji w stosunku do sporządzenia i opublikowania wykazu odbiorców przemysłowych. Wobec tego, że ustawodawca nie zawarł w treści art. 188 powyższej ustawy możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego czy odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na sporządzony i ogłoszony wykaz, to zdaniem WSA jest on sam w sobie niezaskarżalny.

W konsekwencji WSA uznał, że skarga podlega odrzuceniu, albowiem sporządzenie i ogłoszenie wykazu, o którym mowa a art. 188 ust. 5 ustawy o odnawialnych źródłach energii, stanowi czynność materialno-techniczną organu, sam wykaz natomiast, nie jest ani decyzją administracyjną, ani żadnym z innych aktów czy czynności wymienionych w art. 3 p.p.s.a., a zatem nie podlega zaskarżeniu.

Skargę kasacyjną od powyższego postanowienia złożyła S

wnosząc o jego uchylenie, zasądzenie kosztów postępowania, a także przeprowadzenie rozprawy. Zarzuciła naruszenie przepisów postępowania:

1. art. 188 ust. 4. u.o.z.e. poprzez błędne uznanie, że zaskarżony wykaz opublikowany przez Prezesa URE ma jedynie charakter informacyjny, w sytuacji gdy umieszczenie w wykazie danego podmiotu ma bezpośredni wpływ na ukształtowanie zakresu praw i obowiązków podmiotów przemysłowych, które to uchybienie prowadziło do uznania, że zaskarżony wykaz nie podlega kontroli sądowoadministracyjnej;

2. art. 12 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23; dalej k.p.a.) w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.; dalej p.e.) poprzez uznanie, że od wykazu odbiorców przemysłowych nie przysługuje jakikolwiek środek zaskarżenia, w przypadku gdy odstępianie od zasady dwuinstancyjności postępowania, rozumianego jako prawo do ponownego zbadania sprawy, może nastąpić wyłącznie w przypadku wyraźnie przewidzianym ustawą.

Skarżąca nie zgodziła się ze stanowiskiem WSA, że wykaz odbiorców przemysłowych ma charakter jedynie informacyjny, a umieszczenie lub nieumieszczenie przedsiębiorcy w tym wykazie nie ma wpływu na prawa lub obowiązki podmiotów gospodarczych.

W ocenie skarżącej sama nazwa „wykaz” może sugerować, że chodzi wyłącznie o dokonanie przez Prezesa URE czynności technicznej polegającej na umieszczeniu w Biuletynie URE odpowiedniej listy podmiotów, jednakże w rzeczywistości Prezes URE publikujący wykaz odbiorców, najpierw weryfikuje składane wnioski, ocenia ich prawidłowość oraz finalnie decyduje, czy dany wniosek spełnia warunki do zakwalifikowania podmiotu do uzyskania statusu odbiorcy przemysłowego. Z uwagi na fakt, że organ bada treść złożonych oświadczeń, a nie tylko sam fizyczny aspekt ich złożenia, skarżonej czynności nie sposób uznać za oświadczenie wiedzy organu.

Skarżąca podkreśliła, że wykaz stanowi podstawę do kształtowania stosunków prawnych pomiędzy odbiorcami a dostawcami energii elektrycznej. Za powyższym przemawia, że podmiot, który złożyłby oświadczenie w terminie, a nie znalazłby się w

wykazie, nie nabędzie uprawnień do skorzystania z obowiązku, o którym mowa w art. 188 ust. 1 u.o.z.e. W konsekwencji to nie samo złożenie oświadczenia, ale umieszczenie danego podmiotu w wykazie stanowi podstawę do zmiany kontraktów zawartych przez podmiot składający oświadczenie. Wobec tego nie można uznać, że opublikowanie wykazu jest czynnością bez znaczenia prawnego, skoro ma ona bezpośrednio przełożenie na prawa i obowiązki podmiotów składających oświadczenie.

Skarżąca nie podzieliła poglądu Sądu I instancji, który z okoliczności, że w u.o.z.e. brak jest wyraźnego trybu odwoławczego, wywodzi błędny wniosek, że zaskarżenie podmiotowi ubiegającemu się o status odbiorcy przemysłowego w ogóle nie przysługuje.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej odrzucenie jako niespełniającej wymagań określonych w art. 176 § 1 pkt 2 p.p.s.a., ewentualnie o jej oddalenie jako nieuzasadnionej.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zawiera uzasadnione argumenty, więc postanowienie podlega uchynieniu.

Istota sporu w rozpoznawanej sprawie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy wykaz odbiorców przemysłowych stanowi akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. w brzmieniu właściwym dla niniejszej sprawy kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne niż określone w pkt 1-3 (decyzje i postanowienia) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Aby uznać dany akt lub czynność za taki, który podlega kognicji sądu na podstawie powyższego przepisu musi on: 1. mieć charakter władczy, 2. być podjęty w sprawie indywidualnej, 3. mieć charakter publicznoprawny, 4. dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa (*vide* J.P. Tamo, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 29, J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 62 i n.).

W doktrynie podkreślane jest, że wprowadzenie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a istotnie uzupełnia zakres sądowej kontroli administracji w sprawach indywidualnych. Przepis ten stanowi bowiem skuteczną zaporę przed unikaniem ze strony ustawodawcy kontroli

sądu administracyjnego. Przy tej regulacji nie ma bowiem znaczenia kwestia, w jaki sposób w przepisie materialnym zostanie określona forma załatwienia sprawy indywidualnej (J.P. Tamo, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 29).

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego wykaz odbiorców przemysłowych stanowi akt z zakresu administracji publicznej dotyczący uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela zatem stanowiska wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu, że wykaz odbiorców przemysłowych nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach podmiotów w nim umieszczonych.

Jak wynika z art. 188 ust. 1 u.o.z.e. za 2015 r. odbiorca przemysłowy jest obowiązany do dnia 30 czerwca 2016 r.:

1) uzyskać i przedstawić do umorzenia Prezesowi URE świadectwo pochodzenia lub świadectwo pochodzenia biogazu rolniczego wydane odpowiednio dla energii elektrycznej lub biogazu rolniczego, wytworzonych w instalacjach odnawialnego źródła energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zlokalizowanych w wyłącznej strefie ekonomicznej lub

2) uiścić opłatę zastępczą, obliczoną w sposób określony w ust. 16

Zgodnie zaś z ust. 4 cyt. przepisu do wykonania powyższego obowiązku – w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie art. 179 pkt 5 tej ustawy – odbiorca przemysłowy składa Prezesowi URE oświadczenie potwierdzające:

1) wykonywanie działalności gospodarczej oznaczonej kodami Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), o których mowa w ust. 3,

2) ilość zużytej energii elektrycznej oraz ilość energii elektrycznej zakupionej na własny użytek w roku kalendarzowym poprzedzającym rok realizacji obowiązku, o którym mowa w ust. 1,

3) wartość współczynnika intensywności zużycia energii elektrycznej

- wraz z opinią biegłego rewidenta potwierdzającą prawidłowość wyliczenia wartości współczynnika intensywności zużycia energii elektrycznej.

Na mocy art. 179 pkt 5 u.o.z.e. Prezes URE sporządza wykaz odbiorców przemysłowych, którzy złożyli powyższe oświadczenie ogłasza go w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Regulacji Energetyki, w terminie 21 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Innymi słowy, odbiorca przemysłowy ma obowiązek albo uzyskać i przedstawić do umorzenia świadectwa albo uiścić opłatę zastępczą, wyliczoną zgodnie z wskazanym w ustawie algorytmem.

Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że odbiorca przemysłowy ma obowiązek złożenia stosownych oświadczeń Prezesowi URE w określonym terminie, a sporządzone przez Prezesa URE wykazy dotyczą dopełnienia tego obowiązku. Pominięcie w wykazie odbiorcy przemysłowego oznacza, że nie dopełnił on obowiązku złożenia oświadczenia.

Wykaz jest zatem czynnością (aktem), który dotyczy obowiązku odbiorcy przemysłowego wynikającego z ustawy, także wtedy gdy przedsiębiorca nie został umieszczony w wykazie i kwestionuje to pominięcie.

Tego rodzaju działanie mieści się w pojęciu akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Wykonanie obowiązku złożenia oświadczenia i sporządzenia wykazu odbiorców przemysłowych, którzy złożyli oświadczenie jest sprawą z zakresu administracji publicznej i nie ma znaczenia to, że wykaz może obejmować wiele podmiotów ponieważ umieszczenie w wykazie albo pominięcie w wykazie określonego podmiotu stanowi dla tego podmiotu indywidualne rozstrzygnięcie.

Oceny, czy na określone działanie organu administracji publicznej przysługuje skarga do sądu administracyjnego w żadnym razie nie można łączyć z oceną, czy działanie to było zgodne z prawem i uzasadnione.

Należy zwrócić także uwagę, że podstawy odrzucenia skargi nie mógł stanowić art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., ponieważ w przepisie tym jest mowa o innych przyczynach niż wymienione w art. 58 § 1 pkt 1-5^a, z powodu których wniesienie skargi jest niedopuszczalne, ale są to inne przyczyny określone w ustawie (np. art. 220 § 3 p.p.s.a.).

Jeżeli określone działanie lub bezczynność organu administracji publicznej nie może być zaskarżone do sądu administracyjnego to wówczas sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego i podstawę odrzucenia skargi stanowi art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Z przytoczonych względów należało uchylić zaskarżone postanowienie na podstawie art. 185 § 1 p.p.s.a., co oznacza konieczność ponownego rozpoznania sprawy przez Sąd I instancji.

oryginał w sprawie podpis
Paulina Suprunowicz
sędziwa sądowy

