

Sygn. akt *XVII AmE 121/15*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 kwietnia 2016 r.

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

Przewodniczący:	<i>SSO Magdalena Sajur-Kordula</i>
Protokolant:	stażysta Dagmara Szczepańska

po rozpoznaniu w dniu 8 kwietnia 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **Z. P.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o stwierdzenie wygaśnięcia decyzji**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 7 lipca 2015 r., znak: (...)

I. oddala odwołanie;

II. zasądza od Z. P. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 zł (słownie: trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Magdalena Sajur-Kordula

Sygn. akt *XVII AmE 121/15*

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 7 lipca 2015 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: pozwany, Prezes URE), na podstawie art. 200 ust. 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (dalej – o.z.e.) w związku z art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (dalej – k.p.a.) oraz art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej – Prawo energetyczne) stwierdził wygaśnięcie decyzji Prezesa URE z dnia 1 kwietnia

2014 r., nr (...), którą udzielono koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w (...) prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Z. P. (...) z siedzibą w O. (dalej: powód, Przedsiębiorca).

W uzasadnieniu decyzji Prezes URE wskazał, że Przedsiębiorca zgodnie z zakresem udzielonej uprzednio koncesji, prowadzi działalność gospodarczą za pośrednictwem instalacji odnawialnego źródła energii spełniającej kryteria uznania ją za mikroinstalację w rozumieniu przepisów o.z.e.

Podniósł, iż zgodnie z art. 3 o.z.e. oraz art. 32 Prawa energetycznego, w brzmieniu od dnia 4 maja 2015 r., wykonywanie działalności gospodarczej

w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w mikroinstalacji nie wymaga uzyskania koncesji.

Wskazał, że powyższa decyzja wygasła z mocy samego prawa w konsekwencji wprowadzenia przez ustawodawcę art. 200 ust. 1 o.z.e., a stwierdzenie wygaśnięcia decyzji uzasadnił przepisem art. 162 § 1 pkt 1 i § 3 k.p.a. stosownie, do którego stwierdza się wygaśnięcie decyzji, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

Prezes URE wskazał, iż bezprzedmiotowość decyzji wynika z braku wymogu posiadania koncesji na wykonywanie wskazanej działalności i podkreślił, że w interesie społecznym, jak również w interesie strony leży jednoznaczne określenie kręgu podmiotów posiadających koncesję. (decyzja, k. 3-4)

Odwołanie od niniejszej decyzji wniósł powód - Z. P. zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej uchylenie i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania wg. norm przepisanych oraz rozpoznania sprawy w przypadku nieobecności powoda na rozprawie. Wniósł także o dopuszczenie dowodu z przesłuchania powoda na okoliczności wskazane w uzasadnieniu odwołania.

Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie jego praw i stwierdził, że została ona uchylona z przyczyn, które powód stanowczo kwestionuje. Wskazał także, że w jego ocenie uzyskane przez Przedsiębiorcę prawo na wytwarzanie energii elektrycznej nie może zostać mu cofnięte, a decyzja taka narusza zasadę praw dobrze nabytych. (odwołanie, k. 5-6)

W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania oraz wniosku powoda o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania go, jako niemającego istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, oraz wniósł o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego wg. norma przepisanych.

W uzasadnieniu podtrzymał w całości stanowisko zawarte w decyzji i wskazał, że w ocenie pozwanego brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonej przez powoda decyzji.

Podkreślił dodatkowo, że istnienie przepisu mającego bezpośrednie zastosowanie do ustalonego stanu faktycznego powoduje po stronie organu obowiązek dokonania subsumpcji danego stanu faktycznego do właściwej normy prawnej. Wygaśnięcie koncesji stanowi natomiast skutek materialnoprawny określonego zdarzenia, który powoduje wygaśnięcie stosunku administracyjnoprawnego.

Prezes URE wskazał także, że wygaśnięcie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej w odnawialnym źródle energii nie powoduje negatywnych skutków wobec Przedsiębiorcy, nie skutkuje w szczególności zakazem jej prowadzenia czy pozbawienia Przedsiębiorcy systemu wsparcia przewidzianego dla przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych. (odpowiedź na odwołanie, k. 16-18)

Sąd Okręgowy w Warszawie ustalił następujący stan faktyczny:

Decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 1 kwietnia 2014 r. nr (...) udzielono koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii przedsiębiorcy - Z. P. prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Z. P. (...) z siedzibą w O. na okres od 1 kwietnia 2014 roku do 31 grudnia 2030 r.

(dowód: koncesja z dnia 1 kwietnia 2014 r., k. 3 akt adm.)

Przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii, w elektrowni fotowoltaicznej (PVA) przy użyciu 40 paneli fotowoltaicznych o łącznej mocy zainstalowanej 9,6 kW, przyłączonej do sieci o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, znajdującej się na dachu budynku zlokalizowanego przy

ul. (...) w O. (województwo (...)).

(dowód: okoliczność bezsporna, koncesja k. 3 verte akt adm.)

W dniu 4 maja 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r., poz. 478), która zmieniła m.in. zakres przedmiotowy art. 32 Prawa energetycznego, określającego rodzaje działalności wymagające uzyskania koncesji udzielanej przez Prezesa URE (art. 179 pkt 22 o.z.e.), odstępując od wymogu jej uzyskania przez przedsiębiorców wytwarzających energię elektryczną w mikroinstalacji lub w małej instalacji.

W art. 2 pkt 19 o.z.e. ustawodawca zdefiniował mikroinstalację jako instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 120 kW;

W art. 200 o.z.e. zaznaczono, iż koncesje na wytwarzanie energii elektrycznej udzielone przez Prezesa URE wytwórcom energii elektrycznej w mikroinstalacji przed dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy wygasają z dniem jej wejścia w życie.

(dowód: okoliczność bezsporna)

Sąd oddalił wniosek powoda o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania go na okoliczności wskazane w uzasadnieniu odwołania. Sąd uznał, iż dowodzenie wskazanych okoliczności nie jest konieczne, ponieważ ze względu na poniższe rozważania, nie mają one istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie.

Sąd Okręgowy w Warszawie zważył, co następuje:

Odwołanie powoda okazało się bezzasadne i nie zasługuje na uwzględnienie.

Istotnie decyzją z dnia 1 kwietnia 2014 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił powodowi koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w odnawialnych źródłach energii na okres od 1 kwietnia 2014 roku do 31 grudnia 2030 r. Koncesja ta została udzielona Przedsiębiorcy na podstawie art. 32 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego w brzmieniu obowiązującym w dacie jej wydania. Przepis jednoznacznie wskazywał, iż uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania paliw lub energii, z wyłączeniem wytwarzania energii elektrycznej w źródłach o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nieprzekraczającej 50 MW niezaliczanych do odnawialnych źródeł energii lub do źródeł wytwarzających energię elektryczną w kogeneracji z wyłączeniem wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego. Zatem powód, jako przedsiębiorca wytwarzający energię elektryczną w odnawialnym źródle energii, musiał uzyskać koncesję na prowadzenie wskazanej działalności, niezależnie od mocy takiego źródła.

Z uwagi, iż w dniu 4 maja 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, zmianie uległ m.in. zakres przedmiotowy art. 32 Prawa energetycznego. Odstąpiono od wymogu uzyskania koncesji przez przedsiębiorców wytwarzających energię elektryczną w mikroinstalacji lub w małej instalacji.

Wytwarzając energię elektryczną w odnawialnych źródłach energii,

w elektrowni fotowoltaicznej (PVA) o łącznej mocy zainstalowanej 9,6 kW, przyłączonej do sieci o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, powód prowadził zatem działalność za pomocą instalacji spełniającej kryteria uznania ją za mikroinstalację w rozumieniu wprowadzonych przepisów o.z.e.

Natomiast przepis art. 200 o.z.e. wyraźnie wskazuje, iż koncesje na wytwarzanie energii elektrycznej udzielone przez Prezesa URE wytwórcom energii elektrycznej w mikroinstalacji przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wygasają z dniem jej wejścia w życie.

Analiza wskazanych przepisów pozwala zatem stwierdzić, iż słusznie Prezes URE przyjął, że koncesja udzielona powodowi w dniu 1 kwietnia 2014 r. wygasła z mocy samego prawa z dniem 4 maja 2015 r.

Przepis art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. konstatuje natomiast, iż organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja ta:

1) stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony;

2) została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

Organ administracji publicznej jest niejako obowiązany stwierdzić wygaśnięcie decyzji, jeżeli spełnione są łącznie następujące przesłanki:

a) decyzja stała się bezprzedmiotowa, b) stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo stwierdzenie wygaśnięcia decyzji leży w interesie społecznym lub w interesie strony. Uregulowania te dotyczą zarówno decyzji, które albo nie zostały jeszcze wykonane i na skutek określonych zdarzeń faktycznych ich wykonanie stało się bezprzedmiotowe, jak i decyzji, które są w trakcie wykonywania lub wykonane w części, ale dalsze ich wykonywanie może być uznane za bezprzedmiotowe.

Co do zasady, bezprzedmiotowość decyzji jest konieczną, lecz niewystarczającą przesłanką stwierdzenia jej wygaśnięcia. W piśmiennictwie przyjmuje się, że bezprzedmiotowość wynika z ustania prawnego bytu elementu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej, a to z powodu zgaśnięcia podmiotu, zniszczenia lub przekształcenia rzeczy, rezygnacji z uprawnień przez stronę, czy też na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającego wykonanie decyzji albo z powodu zmiany w stanie prawnym, ale tylko w przypadku, gdy powoduje ona taki skutek (B. Adamiak, J. Borkowski, KPA. Komentarz, wyd. 13, Wyd. C.H. Beck, 2014).

Decyzja administracyjna wiąże się bowiem z regułą *rebus sic stantibus*, co powoduje, że kiedy powstaną nowe przesłanki faktyczne, które czynią poprzednią decyzję nieodpowiadającą rzeczywistości, przestaje istnieć stosunek prawny w postaci skonkretyzowanej w tej decyzji i sama decyzja staje się bezprzedmiotowa wraz ze zmianą tych okoliczności, na których uregulowanie była skierowana (wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., II SA/Wa 1437/10, LEX nr 755200).

Bezprzedmiotowość może być także spowodowana zmianą stanu prawnego. Dotyczy to jednak tylko takich przypadków, gdy znowelizowane przepisy przewidują taki skutek. Nowe unormowania mają jednak wpływ na istnienie i skuteczność stosunków prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie nowych przepisów odmiennie regulujących daną materię, tylko wtedy, gdy obowiązują z mocą wsteczną. Zatem, tylko w przypadku gdy nowa regulacja prawna nie zawiera koniecznych postanowień, co do losu decyzji wydanych przed jej wejściem w życie, decyzje te będą nadal wiążące, mimo że przestała istnieć lub zmieniła się podstawa prawna, która uzasadniała ich wydanie (Wyrok NSA

w Warszawie z dnia 22 marca 2012 r. I OSK 2263/11, LEX nr 1145095 ).

W niniejszej sprawie natomiast wprowadzona ustawa o.z.e. jednoznacznie w art. 200 wskazuje na wygaśnięcie określonych decyzji wydanych przed jej wejściem w życie, w zakresie których zawiera się także przedmiotowa decyzja o udzieleniu koncesji powodowi.

Należy przy tym podkreślić, że w przepisach szczególnych bezprzedmiotowość decyzji jest często ujmowana, jako odrębna i samoistna przesłanka stwierdzenia wygaśnięcia decyzji. Przykładowo, zgodnie z przepisem art. 42 Prawa energetycznego, koncesja udzielona przedsiębiorstwu energetycznemu na podstawie ustawy wygasa przed upływem czasu, na jaki została wydana, z dniem wykreślenia tego przedsiębiorstwa z właściwego rejestru lub ewidencji. (A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego pod red. M. Jaśkowska i A. Wróbel, LEX/el. 2015).

Z uwagi na powyższe rozważania, w ocenie Sądu, Prezesa URE słusznie uznał, iż istnienie przepisu mającego bezpośrednie zastosowanie do ustalonego stanu faktycznego powoduje po stronie organu obowiązek dokonania subsumpcji danego stanu faktycznego do właściwej normy prawnej. Wygaśnięcie przedmiotowej decyzji stanowi tym samym skutek materialnoprawny określonego zdarzenia, który powoduje wygaśnięcie stosunku administracyjnoprawnego.

Powód oprócz stwierdzenia, że nie zgadza się z zaskarżoną decyzją wskazał, że narusza ona zasadę praw dobrze nabytych i z przyczyn w niej wskazanych pozwany nie może cofnąć uzyskanego przez powoda prawa na wytwarzanie energii elektrycznej.

Zasada ochrony praw słusznie nabytych, do której odwołuje się powód jest jedną z fundamentalnych zasad demokratycznego państwa prawnego. Istotą tej zasady jest zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych, zarówno publicznych jak i prywatnych, przysługujących jednostce lub innym podmiotom występującym w obrocie prawnym. W systemie praworządnym, raz nabyte prawo w drodze prawidłowego aktu stosowania prawa lub aktu stanowienia prawa, powinno być stabilne, a możliwość jego modyfikacji powinna być ściśle określona przez ustawę. (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 1994r. sygn. K. 2/94, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego” 1994 cz. II, s. 50). Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte zgodnie z ustawą przez zgłoszenie wniosku o ich przyznanie. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach i wymaga rozważenia, na ile oczekiwania jednostki, dotyczące realizowania jego praw są usprawiedliwione, gdyż z takiej ochrony korzystają wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Niejednokrotnie w orzecznictwie zaznaczano jednak, że „istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, Dz.U.1999.61.678; OTK Z.U. 1999/5/100).

Obowiązki i kompetencje Prezesa URE są natomiast ściśle związane z polityką państwa w zakresie energetyki. Działania podejmowane przez niezależny organ regulacyjny skierowane są na wypełnienie celu wytyczonego przez ustawodawcę, a zmierzającego m. in. do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego czy równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Koncesja stanowi natomiast jeden z przejawów prawnej reglamentacji gospodarczej, której celem jest ograniczenie swobody działalności gospodarczej ze względu na bezpieczeństwo państwa, obywateli czy inny ważny interes publiczny. Sąd Najwyższy uznał, że "koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym przyznanym decyzją właściwego organu administracji indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej" (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 08 maja 1998 r., III RN 34/98, OSNP 1999, nr 5, poz. 157).

Wprowadzając zmiany w zakresie przedmiotowym art. 32 Prawa energetycznego, określającego rodzaje działalności wymagające uzyskania koncesji udzielanej przez Prezesa URE ustawodawca wyłączył przedmiotową działalność z

wymogu uzyskania koncesji na jej wykonywanie, przez co decyzja wydana uprzednio stała się bezprzedmiotowa. Nie oznacza to jednak dla powoda zakazu prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w mikroinstalacji, nie traci on tym samym uzyskanego uprzednio na mocy decyzji Prezesa URE prawa wykonywania dotychczasowej działalności. Nowa regulacja powoduje jedynie, że nie wymagane przepisami prawa jest już wyrażenia przez właściwy organ państwa zgody na podjęcie i prowadzenie takiej działalności gospodarczej. Prezes URE słusznie zatem zaznaczył, że zarówno w interesie społecznym jak i samego powoda leży jednoznaczne określenie kręgu podmiotów posiadających koncesję wymaganą przepisami prawa, gdyż wytwarzanie energii elektrycznej jest tego rodzaju działalnością, która bezpośrednio wpływa na zakres bezpieczeństwa państwa i obywateli, porządku publicznego, a także na ochronę życia i zdrowia czy środowiska naturalnego.

Podsumowując wcześniejsze rozważania, w ocenie Sądu zaskarżona decyzja jest prawidłowa i znajduje uzasadnienie w przepisach prawa, zaś podnoszone przez powoda w odwołaniu zarzuty nie mogą skutkować jej uchYLENIEM.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c. oddalił odwołanie.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 98 § 1 i § 3 k.p.c., zasądzając od powoda na rzecz pozwanego kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego, którego wysokość ustalono na mocy § 14 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j. Dz.U. z 2013r. poz. 490 ze zm.).

SSO Magdalena Sajur-Kordula

(...)

(...)

SSO Magdalena Sajur-Kordula