

Sygn. akt *XVII AmE 338/17*

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 października 2019 r.

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

w składzie:

Przewodniczący:	<b>Sędzia Sądu Okręgowego Ewa Malinowska</b>
Protokolant:	Stażysta Joanna Nande

po rozpoznaniu 8 października 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z **powództwa (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki komandytowej z siedzibą w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki**

**o zmianę decyzji koncesyjnej**

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 31 sierpnia 2017 r. znak: (...)

I. oddala odwołanie;

II. zasądza od (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółki komandytowej z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) zł z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Ewa Malinowska

Sygn. akt *XVII AmE 338/17*

## UZASADNIENIE

Decyzją 31 sierpnia 2017 r., wydaną w sprawie znak: (...), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 155 k.p.a. oraz art. 47 i art. 48 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (dalej: usdg) w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 37, art. 30 ust. 1 oraz art. 50 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (dalej: PE) po rozpatrzeniu wniosku złożonego 9 stycznia kwietnia 2017 r., przez przedsiębiorcę: (...)Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka komandytowa z siedzibą w W. (koncesjonariusza), postanowił zmienić swoją decyzję z 8 lipca 2010 r. Nr (...), w sprawie udzielenia Koncesjonariuszowi koncesji na obrót energią elektryczną, na okres od 1 sierpnia 2010 r. do 31 lipca 2020 r. w następujący sposób:

I. uwzględnił wniosek Koncesjonariusza w zakresie zmiany adresu siedziby Koncesjonariusza,

II. ustalił treść powołanej wyżej decyzji, w szczególności „Warunki wykonywania działalności” poprzez nadanie jej brzmienia szczegółowo określonego w decyzji.

(decyzja k. 4-7).

Koncesjonariusz wniósł odwołanie od tej decyzji do tutejszego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zaskarżając tę decyzję w części, tj. co do punktu II oraz wnosząc o uchylenie decyzji w zakresie punktu II. Strona powodowa wniosła również o zasądzenie od Prezesa URE na jej rzecz kosztów postępowania. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie:

1) art. 155 w związku z art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 47 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 37, art. 30 ust. 1, 41 ust. 1 oraz art. 50 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne poprzez wydanie decyzji w zakresie punktu drugiego, mimo iż w tym zakresie nie doszło do wszczęcia postępowania tak na wniosek, jak i z urzędu, a jedynie do wezwania skarżącego do rozszerzenia pierwotnie złożonego wniosku, które to żądanie zostało przez skarżącego uznane za bezzasadne, a tym samym nie zostało wykonane, co prowadzi do konkluzji, iż postępowanie co do punktu II zaskarżonej decyzji nigdy nie zostało w niniejszej sprawie wszczęte, a rzeczona decyzja w zakresie punktu drugiego rozstrzyga co do kwestii niebędącej przedmiotem postępowania,

2) art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 47 i art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w związku z art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 37, art. 30 ust. 1, 41 ust. 1 oraz art. 50 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że przepisy te dają możliwość dokonania zmiany koncesji w zakresie szerszym niż wnioskowany przez skarżącego, a dodatkowo, że dokonanie zmiany koncesji w zakresie, w którym zostało to dokonane w punkcie II zaskarżonej decyzji znajduje oparcie w interesie społecznym, mimo, że interes społeczny za taką zmianą koncesji nie przemawia, a co więcej wprowadzone modyfikacje prowadzą do niemającego podstaw w porządku prawnym ograniczenia swobody działalności gospodarczej.

Strona powodowa podtrzymała swoje stanowisko w sprawie w piśmie procesowym z 26 kwietnia 2018 r. (odwołanie k. 8-26; pismo procesowe powoda, k. 61-64).

Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania i o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Po dokonaniu ponownej analizy akt sprawy i zarzutów zawartych w odwołaniu, organ regulacyjny stwierdził brak podstaw do uchylenia decyzji w zaskarżonej części i podtrzymał stanowisko zawarte w decyzji.

(odpowiedź na odwołanie, k. 39-46).

### ***Sąd Okręgowy ustalił i zważył, co następuje:***

Decyzją z 8 lipca 2010 r., o nr (...), Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił (...)Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółce komandytowej z siedzibą w W. (dalej: koncesjonariusz) koncesji na obrót energią elektryczną na okres od 1 sierpnia 2010 r. do 31 lipca 2020 r. ( okoliczności bezsporne).

Pismem datowanym na dzień 4 stycznia 2017 r. koncesjonariusz wystąpił do Prezesa URE o zmianę ww. koncesji poprzez zmianę adresu siedziby Spółki. (wniosek, k. 1 akt admin.; spreycyzowanie wniosku, k. 5 akt admin.).

Decyzją 31 sierpnia 2017 r. Prezes URE zmienił koncesję we wnioskowanym przez koncesjonariusza zakresie, a ponadto, z urzędu ustalił koncesjonariuszowi aktualne warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej udzieloną koncesją na obrót energią elektryczną, stosownie do ostatnich zmian, które zaszły w obrębie ustawy Prawo energetyczne. Decyzja ta została zaskarżona w ramach niniejszego postępowania sądowego.

W ocenie Sądu, odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Powyżej opisany stan faktyczny nie był kwestionowany przez żadną ze stron postępowania. Istota sporu ma tej sprawie charakter prawny i dotyczy tego, czy Prezes URE jest uprawniony do dostosowania z urzędu treści udzielonej koncesji, do treści powszechnie obowiązujących przepisów, które zmieniły się po dacie wydania pierwotnej decyzji koncesyjnej.

**Obrót energią elektryczną**, uregulowany przepisami prawa energetycznego, jest obrotem koncesjonowanym i sformalizowanym ze względu na ochronę interesów przedsiębiorców i konsumentów (zob. art. 32 ust. 1 pkt 4 PE). Koncesja jest widocznym wyrazem rękojmi dla tych podmiotów, co do skuteczności ochrony przez państwo takich dóbr, jak życie i zdrowie, środowisko, bezpieczeństwo energetyczne, czy równoważenie interesów przedsiębiorców energetycznych i odbiorców paliw.

Zaskarżoną decyzję wydano w stanie prawnym, w którym obowiązywała ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity z 2015 r., poz. 584 ze zm.; dalej: usdg). Zgodnie z art. 50 pkt 2 tej ustawy, rękojmia jest zapewnieniem ze strony państwa, że przedsiębiorca wykonuje i będzie wykonywał prawidłowo działalność objętą koncesją. Tego rodzaju zapewnienie wiąże się ściśle z powinnością przedsiębiorcy bezwzględnego respektowania norm prawnych związanych z działalnością koncesjonowaną oraz postanowień samej koncesji.

Koncesja jest decyzją administracyjną, aktem publicznoprawnym, którego przedmiotem jest udzielenie uprawnień publicznoprawnych, regulowanych przepisami prawa publicznego, ukierunkowanymi na ochronę interesu publicznego. Jest również zobowiązaniem przedsiębiorcy do prowadzenia działalności koncesjonowanej w sposób zgodny z postanowieniami decyzji koncesyjnej i przepisami prawa. Realizacja postanowień koncesji stanowi podstawowy obowiązek koncesjonariusza (zob. wyrok SOKiK z 24.3.2016 r., sygn. akt XVII AmE 156/15, niepubl.).

Zgodnie z art. 37 PE, koncesja powinna określać oznaczenie podmiotu, jego siedziby lub miejsca zamieszkania oraz adres; przedmiot oraz zakres działalności objętej koncesją; datę rozpoczęcia działalności objętej koncesją oraz warunki wykonywania działalności; okres ważności koncesji; a także szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców. Koncesja udzielana jest w postępowaniu administracyjnym i organ regulacyjny, decydując o jej udzieleniu, musi chronić interesy uczestników rynku i jest gwarantem wykonywania działalności koncesjonowanej zgodnie z przepisami prawa.

W związku ze zmianami ustawy - Prawo energetyczne, wprowadzonymi do tego aktu ustawą z 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1052, ze zm.), ustawą z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1165, ze zm.) oraz ustawą z 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1986), zmienione zostały warunki wykonywania działalności koncesjonowanej w zakresie obrotu energią elektryczną. W rozpatrywanej sprawie organ regulacyjny, rozpoznając wniosek koncesjonariusza, dokonał jednocześnie z urzędu aktualizacji warunków koncesji, odnoszących się do wykonywania działalności, dostosowując treść koncesji do aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Działanie to jest zgodne z treścią tych przepisów, realizuje zasadą równości podmiotów działających na rynku regulowanym, poprzez nakładanie na wszystkie podmioty tych samych obowiązków zgodnych z przepisami prawa, a jednocześnie zabezpiecza prawa odbiorców energii elektrycznej na tym rynku.

Prezes URE, jako regulator rynku energetycznego, ma obowiązek zapewnić ochronę tego rynku w sposób systemowy, poprzez aktualizację obowiązków koncesyjnych w razie wystąpienia ku temu obiektywnych względów. Zapisy „Warunków wykonywania działalności” analizowanej decyzji koncesyjnej zasadę tę realizują, a ich przestrzeganie przewidziane jest przepisami prawa. Zgodnie z warunkiem 2.1.3. koncesji, koncesjonariusz jest obowiązany do przestrzegania obowiązujących przepisów (...).

W myśl art. 47 ust. 1 usdg, jeżeli przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej, udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu należy do ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji. Natomiast zgodnie z ust. 2 tego przepisu, udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu w stosunku do wniosku następuje w

drodze decyzji. Z kolei art. 48 ust.1 tej ustawy przewidziano, że organ koncesyjny może określić w koncesji, w granicach przepisów odrębnych ustaw, szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. Uprawnienie do określenia szczegółowych warunków koncesji wynika wprost z art. 37 ust. 1 pkt 5 PE.

Zgodnie z art. 63 usdg, w sprawach nieuregulowanych w przepisach art. 47-61 stosuje się przepisy odrębnych ustaw regulujących działalność podlegającą koncesjonowaniu.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej normuje w sposób generalny konstrukcję i procedurę koncesjonowania, określając w ten sposób ogólne zasady tego procesu. Natomiast zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu określają przepisy odrębnych ustaw. Przepisy wymienionej ustawy, stanowią zatem *lex generalis*, a przepisy ustaw odrębnych normy o charakterze *lex specialis*. Przepisy tej ustawy regulują bowiem istotę prawną koncesji i podstawowe zasady koncesjonowania, zaś – w aspekcie rozpatrywanej sprawy - Prawo energetyczne formułuje podstawowy katalog przesłanek udzielenia lub odmowy udzielenia koncesji. Oprócz tego, funkcję *lex specialis* pełnią także przepisy wykonawcze dotyczące rynku energetycznego. Zatem ustawa o swobodzie działalności gospodarczej określa organ właściwy do określania warunków koncesyjnych, których zakres przedmiotowy został określony w art. 37 PE i przepisach regulujących rynek energetyczny. Organ koncesyjny jest zatem uprawniony i zobowiązany do zapewnienia wszystkim koncesjonariuszom jednakowych warunków wykonywania działalności gospodarczej niezależnie od tego, czy wchodzi na rynek, czy taką działalność już wykonują. W postępowaniu wszczętym na skutek wniosku aktualizacyjnego powoda, dotyczącego zmiany adresu jego siedziby, zaistniała potrzeba dostosowania zapisów obowiązującej koncesji do aktualnego stanu prawnego, o czym – zgodnie z art. 48 ust. 2 usdg – powód został powiadomiony w toku postępowania administracyjnego, a powiadomienie to należy uznać za zawiadomienie w rozumieniu art. 61 § 4 k.p.a. (pisma Prezesa URE wraz z załącznikami z 2.03.2017 r., k. 15-19 akt admin. oraz z 22.05.2017 r., k. 24-28 akt admin.). Jednocześnie, wniosek aktualizacyjny powoda został rozpoznany w trybie art. 155 k.p.a. i doszło do zmiany koncesji w sposób wnioskowany przez powoda. Błędne jest zatem twierdzenie, że w niniejszej sprawie organ koncesyjny był uprawniony wyłącznie do zmiany koncesji w zakresie wskazanym we wniosku koncesjonariusza.

Nietrafny jest zarzut naruszenia art. 41 ust. 1 PE, bowiem przepis ten stanowi jedynie jedną z podstaw prawnych umożliwiających zmianę udzielonej koncesji, w sytuacji kiedy wnioskuje o to przedsiębiorca. Nie eliminuje to jednak innych sytuacji, kiedy organ regulacyjny działa z urzędu (np. art. 58 usdg, art. 41 ust. 2-4 PE). Postępowanie administracyjne w niniejszej sprawie zostało wszczęte zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a. i toczyło się na podstawie, zarówno art. 155 k.p.a., jak i art. 47 i 48 usdg, art. 32 ust. 1 pkt 4, art. 37, art. 30 ust. 1 oraz art. 50 PE. Zmiany w koncesji dotyczyły nowego adresu powoda i w tym zakresie organ działał na wniosek, jak i art. 47 i 48 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, na podstawie których to przepisów dokonano zmiany warunków koncesji z urzędu. O fakcie tym poinformowano powoda w toku postępowania administracyjnego. Kompetencja do wydania decyzji w niniejszej sprawie, czyli co do zmiany koncesji, wynikała z art. 47 ust. 1 usdg i - z uwagi na to, że dotyczyła ona obrotu energią elektryczną - z art. 23 ust. 2 pkt 1 PE, który wskazuje w tym zakresie na kognicję Prezesa URE.

Reasumując, według Sądu Okręgowego, odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie, gdyż zaskarżona decyzja odpowiada prawu. Zarzuty podniesione w odwołaniu stanowią jedynie niepopartą dowodami polemikę z rozstrzygnięciem organu koncesyjnego i nie mogły prowadzić do zmiany lub uchylecia decyzji. Z tych wszystkich względów, stwierdzając brak podstaw do uwzględnienia odwołania, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c., Sąd oddalił odwołanie.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że na koszty należne Prezesowi URE złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Ewa Malinowska