

Sygn. akt XVII AmE 275/19

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 września 2021 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Jolanta Stasińska

po rozpoznaniu w dniu 30 września 2021 roku w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w J.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o zatwierdzenie taryfy

na skutek odwołania (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w J. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 28 listopada 2018 roku, Nr (...)

1. oddala odwołanie,
2. zasądza od (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w J. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 720,00 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Jolanta Stasińska

Sygn. akt XVII AmE 275/19

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki decyzją z dnia 28 listopada 2018 roku, numer (...), na podstawie art. 47 ust. 2 w związku z art. 30 ust. 1 i art. 45 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755 ze zmianami) oraz w związku z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096), po rozpatrzeniu wniosku przedsiębiorstwa energetycznego (...) Sp. z o.o. z siedzibą w L., zawartego w piśmie z dnia 11 grudnia 2017r., znak (...), uzupełnionego pismami z dnia: 19 lutego 2018 r., znak (...), 12 kwietnia 2018 r., znak (...), 17 lipca 2018 r., znak (...), odmówił zatwierdzenia przedstawionej taryfy w zakresie dystrybucji energii elektrycznej.

Od wyżej wymienionej decyzji powód – (...) Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w J. złożyła odwołanie, zaskarżając decyzję w całości.

Powyższej decyzji powód zarzucił:

- a) błędne ustalenie co do zebranego materiału dowodowego na zasadzie art. 107 § 3 k.p.a.,
- b) naruszenie przepisów prawa (KPA oraz ustawy prawo Przedsiębiorcy – Konstytucja biznesu) na zasadzie art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 80 k.p.a.,

c) brak zastosowania zasady utrwalonej praktyki w zakresie rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym na podstawie art. 8 § 2 k.p.a. w zw. z art. 14 ustawy – prawo przedsiębiorców z dnia 6 marca 2018 roku, Dz. U. 18, poz. 646,

d) brak zastosowania art. 10 § 1 k.p.a. w zw. z art. 79a k.p.a.

Wskazując na powyższe, wniósł o:

1) zmianę zaskarżonej decyzji w całości poprzez zatwierdzenie przedstawionej taryfy w zakresie dystrybucji energii elektrycznej

bądź ewentualnie:

2) uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie do ponownego rozpatrzenia przez URE

oraz

3) o zwrot kosztów postępowania sądowego na rzecz powoda.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany w całości podtrzymał stanowisko zawarte w treści zaskarżonej decyzji.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Na wniosek z dnia 11 grudnia 2017 roku (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w L. (dalej: „Przedsiębiorca”), posiadającego koncesję na dystrybucję energii elektrycznej, z dnia 20 grudnia 2009 roku, nr (...) ze zmianami, zostało wszczęte postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy w zakresie dystrybucji energii elektrycznej ustalonej przez Przedsiębiorcę. /k. 1-49 akt adm./

W dniu 12 stycznia 2018 r. wezwano Przedsiębiorstwo do m.in. uzasadnienia stwierdzenia zawartego we wniosku taryfowym, że „(...) Spółka dysponuje środkami i zapleczem techniczno-prawnym umożliwiającym zapewnienie prawidłowej działalności w zakresie objętym w koncesjach zgodnie z wymogami Prawo Energetyczne. Sprzedaż i dystrybucja energii elektrycznej odbywa się zgodnie z przepisami Prawa energetycznego (...)”, mając na uwadze art. 4 ust 2. oraz art. 4 e1 ustawy - Prawo energetyczne, sprawozdania finansowego dot. działalności gospodarczej związanej z dystrybucją energią elektryczną za rok 2016 i 2017, a w przypadku braku sprawozdania finansowego za rok 2017 proszono o przedstawienie sprawozdania o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe F-01/I-01, a także do dokonania analizy planowanych na pierwszy rok obowiązywania taryfy i poniesionych w latach 2014-2017 kosztów własnych wraz ze szczegółowym uzasadnieniami każdej pozycji tych kosztów wskazującym na konieczność ich poniesienia w związku z prowadzoną działalnością koncesjonowaną. Poproszono o przedstawienie odpowiednich umów oraz faktury z których będą wynikały poniesione koszty własne w roku 2017., a w szczególności pozycje (w załączniku 5_E.) „zużycie materiałów i energii”, „Usługi obce” oraz „koszty finansowe”. /k. 51 akt adm./

Pismem z dnia 12 kwietnia 2018 r. Przedsiębiorca poinformował, „że Przedsiębiorstwo energetyczne uzyskało stosowne koncesje na prowadzenie działalności. Dystrybucja energii elektrycznej odbywa się na podstawie podpisanych umów z odbiorcami na świadczenie tych usług. Ponadto Spółka wystąpiła do Prezesa URE z wnioskiem o uzyskanie statusu OSD, postępowanie jest w toku.” Przedsiębiorstwo nie przedstawiło sprawozdania finansowego za rok 2016 i 2017, a także nie uzasadniło i nie udokumentowało każdej pozycji kosztów własnych planowanych na pierwszy rok obowiązywania taryfy i poniesionych w roku 2017. /k. 74-76, 77-374 akt adm./

Następnie pismem z dnia 13 czerwca 2018 r. wezwano Przedsiębiorcę m.in. do udokumentowania zmniejszenia ilości odbiorców zaplanowanych na I rok obowiązywania taryfy w stosunku do roku 2017 poprzez przedstawienie stosownych dokumentów potwierdzających ten fakt (np. wypowiedzeń, rozwiązań umów pomiędzy Odbiorcami a Przedsiębiorstwem). /k. 375 akt adm./

Pismem z dnia 17 lipca 2018 roku Przedsiębiorca przedstawił wyjaśnienia wraz z ponownymi kalkulacjami stawek opłat. /k. 377, 378-392 akt adm./

W dalszej kolejności pismem z dnia 30 sierpnia 2018 r. wezwano ponownie przedsiębiorstwo do podania informacji, jakie podjęło kroki w celu uzyskania statusu Operatora Sieci Dystrybucyjnej wymaganego do wykonywania działalności gospodarczej związanej z dystrybucją energii elektrycznej. /k. 433-434 akt adm./

W odpowiedzi z dnia 1 października 2018 r. Przedsiębiorstwo poinformowało jedynie, że wystąpiło z wnioskiem o uzyskanie statusu OSD. /k. 435 – 436 akt adm./

Pismem z dnia 24 października 2018 r. zawiadomiono Przedsiębiorcę o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie zatwierdzenia taryfy dla dystrybucji energii elektrycznej, w którym wyznaczono 7 dniowy termin na zapoznanie się z zebrany materiał dowodowy i złożeniem ewentualnych dodatkowych uwag i wyjaśnień oraz poinformowano Przedsiębiorcę, że postępowanie może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony ze względu na fakt, że usługi dystrybucji mogą być świadczone wyłącznie przez operatora systemu dystrybucyjnego (art. 4e: ustawy Prawo energetyczne). /k. 438 akt adm./

Przedsiębiorca nie skorzystał z przysługującego mu prawa. /bezsporne/

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak również w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Strony nie wystąpiły o przeprowadzenie rozprawy, natomiast rozpoznanie sprawy na rozprawie nie było konieczne, wobec czego wystąpiły podstawy rozstrzygnięcia sprawy na posiedzeniu niejawnym.

Odwołanie jest niezasadne.

W odniesieniu do podniesionych przez powoda zarzutów naruszenia prawa procesowego wskazać należy, że w przypadku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa URE do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Sąd rozpoznaje sprawę merytorycznie. Mając bowiem na względzie charakter postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, postępowanie niniejsze ma charakter postępowania rozpoznawczego, pierwszoinstancyjnego i kontradiktoryjnego. Z tych względów wskazywane przez powoda zarzuty naruszenia art. 7, 8 § 2, 10 § 1, 77 § 1, 79a k.p.a. nie mogły skutkować uchyleciem lub zmianą zaskarżonej decyzji.

Zgodnie z treścią art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755 ze zmianami, dalej „Pe”) taryfy w zakresie dystrybucji energii elektrycznej należy kalkulować w sposób zapewniający:

- pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstw energetycznych w zakresie dystrybucji, wraz z uzasadnionym zwrotem z kapitału zaangażowanego w tę działalność,
- pokrycie kosztów uzasadnionych ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych w związku z realizacją ich zadań,
- ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem stawek opłat.

Powyższe prowadzi do konstatacji, że taryfa nie powinna być „zawyżona”, albowiem przepis art. 45 ust. 1 Pe nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek takiego kalkulowania taryf, by z jednej strony opłaty wynikające z tych taryf pokrywały wyłącznie uzasadnione koszty realizacji świadczenia i koszty związane z tą realizacją (pkt 1), a z drugiej strony zapewniały ochronę odbiorców przed nieuzasadnionymi cenami i stawkami opłat (pkt 3). Warta uwagi jest również okoliczność, że ustawodawca odnosząc się do kosztów uwzględnianych w kalkulacji taryfy użył określenia „uzasadnionych”, nie zaś faktycznie poniesionych.

Z powyższego wynika, że jedną z istotnych zasad przy rozstrzyganiu wniosku o zatwierdzenie taryfy jest zatem zasada pokrywania przez taryfy kosztów uzasadnionych. W doktrynie wskazuje się, że zasadę tę „(...) należy rozumieć jako zasadę oparcia wielkości cen i stawek opłat zawartych w taryfie na rozsądnych i udowodnionych kosztach produkcji i dostawy paliw lub energii do odbiorców. Takie unormowanie nie pozostawia wątpliwości, że choć państwo za pośrednictwem wyznaczonego organu ma prawo zatwierdzać ceny i stawki opłat zawarte w taryfach, to nie może tego robić na zasadzie całkowitego i swobodnego uznania. Musi je zatwierdzić na poziomie umożliwiającym pokrycie niezbędnych (uzasadnionych) kosztów danego przedsiębiorstwa energetycznego. Zasadę tę można określić jako zasadę najniższego możliwego i rozsądnego kosztu, który należy ponieść, żeby z zachowaniem wymogów prawa i zasad wynikających z bezpieczeństwa wykorzystywania danej technologii, paliwa lub energia mogły zostać dostarczone.” (red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz, wyd. 2020, C.H.Beck)

W świetle powyższego przyjąć należało, że Prezes URE wydając decyzję w przedmiocie wniosku powoda z dnia 11 grudnia 2017 roku, uzupełnianego w toku postępowania administracyjnego o zatwierdzenie taryfy w zakresie dystrybucji energii elektrycznej, zobowiązany był w szczególności do ustalenia poziomu kosztów uzasadnionych działalności powoda, jako przedsiębiorstwa energetycznego w zakresie prowadzonej działalności. Pomimo skierowanego do powoda wezwania z dnia 12 stycznia 2018 roku (k. 51 akt adm.) o dokonanie stosownych uzupełnień, powód nie dokonał szczegółowego uzasadnienia poszczególnych pozycji kosztów, nie udokumentował wielkości kosztów poniesionych w 2017 roku, a także nie przedstawił sprawozdania finansowego za 2017 roku (k. 74-76 akt adm.). Wskazywane przez powoda w odwołaniu okoliczności, że powód każdorazowo odpowiadał na wezwania Prezesa URE – składając pisma wraz z załącznikami, nie oznacza, że odpowiedzi te były kompletne. Zasadnie też przyjął pozwany, że powód składając odpowiedź na wezwanie pozwanego w piśmie z dnia 12 kwietnia 2018 roku, wraz z tym pismem powinien mieć już możliwość złożenia przedmiotowego sprawozdania za 2017 roku, jako sporządzonego nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia 31 grudnia 2017 roku.

Ponadto, zasadnie zauważył pozwany w treści zaskarżonej decyzji, że zgodnie z art. 4e⁽¹⁾Pe usługi dystrybucji energii elektrycznej mogą być świadczone wyłącznie przez operatora systemu dystrybucyjnego, a według treści art. 9c ust. 8 Pe, operator systemu dystrybucyjnego za korzystanie z krajowego systemu elektroenergetycznego pobiera opłaty na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 46 ust. 3 i 4a, a także może żądać od odbiorców przyłączonych do systemu elektroenergetycznego informacji o ilości energii elektrycznej zużywanej przez tych odbiorców, służącej do obliczenia tej opłaty. Należy tu bowiem przypomnieć, że w toku postępowania administracyjnego, powód w piśmie z dnia 1 października 2018 roku (k. 435-436) wskazał jedynie, że wystąpił ze stosownym wnioskiem. Bezsporna była w niniejszej sprawie okoliczność, że na dzień wydania zaskarżonej decyzji powód nie uzyskał przedmiotowego statusu. W świetle powyższych okoliczności uzasadniona była zatem konstatacja pozwanego, że w świetle powyższej regulacji powód nie może świadczyć usług dystrybucji energii elektrycznej i pobierać opłat za korzystanie z krajowego systemu elektroenergetycznego. Zasadnie też pozwany przyjął, że konsekwencją takiego stanu rzeczy jest to, że przedstawiona taryfa wbrew wymaganiom nie mogła zostać skalkulowana i nie została skalkulowana w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych ponoszonych przez operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych (gdyż powód takiego statusu nie posiada) w związku z realizacją ich zadań, co skutkowało odmową zatwierdzenia taryfy w zakresie dystrybucji energii elektrycznej. Istotnie, zatwierdzenie taryfy dla powoda w realiach niniejszej sprawy stałoby w oczywistej sprzeczności w treścią wyżej przywołanego art. 4e⁽¹⁾Pe, które daje podstawę do świadczenia usług dystrybucji energii elektrycznej. Zgodnie bowiem z art. 47 ust. 4 Pe Przedsiębiorstwo energetyczne wprowadza taryfę do stosowania nie wcześniej niż po upływie

14 dni i nie później niż do 45 dnia od dnia jej opublikowania. Niezasadnie argumentował powód w odwołaniu, że w okresie wcześniejszym względem powoda Prezes URE zatwierdzał taryfy. Wskazać tu należy, że okoliczności leżące u podstaw wydania innych decyzji Prezesa URE w latach poprzednich nie mogą mieć wpływu na analizę przesłanek i ustalenia w przedmiocie zasadności wniosku powoda z dnia 20 grudnia 2017 roku o zatwierdzenie taryfy. Ocena zasadności wniosku o zatwierdzenie taryfy musi być bowiem dokonywana przez Prezesa URE – każdorazowo, w oparciu o treść art. 45 pe, nie zaś na podstawie faktu, że w okresie wcześniejszym wniosek taryfowy przedsiębiorcy energetycznego został uwzględniony. Nie można też przyjąć w niniejszej sprawie, że doszło do naruszenia art. 8 § 2 k.p.a. Jak wskazał pozwany, poprzednia decyzja taryfowa, wydana po wejściu w życie art. 4e⁽¹⁾ Pe była nadmiarowa, a jej wydanie nie powoduje, że organ zobowiązany jest do powielania tejże decyzji w kolejnych postępowaniach. Pomimo przekonania powoda, przesłanki ustalenia taryfy w niniejszej sprawie określa wspomniany już art. 45 Pe. Z tego względu, wskazywana przez powoda w odwołaniu okoliczność, że brak zatwierdzenia taryfy stanowi dla powoda dodatkowy element ryzyka związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą nie mogła mieć wpływu na rozstrzygnięcie niniejszej sprawy. Na powyższe nie mogą wpływać również dalsze plany powoda co do dofinansowania spółki oraz poszukiwania inwestora, aby powód mógł w przyszłości uzyskać status OSD.

Zgodnie z art. 47 ust. 2e. Prezes URE analizuje i weryfikuje koszty uzasadnione, o których mowa w art. 45 ust. 1 pkt 1 i 2, w zakresie ich zgodności z przepisami ustawy, na podstawie sprawozdań finansowych i planów rzeczowo-finansowych przedsiębiorstw energetycznych, biorąc pod uwagę tworzenie warunków do konkurencji i promocji efektywności wykonywanej działalności gospodarczej, a w szczególności stosując metody porównawcze oceny efektywności przedsiębiorstw energetycznych wykonujących w zbliżonych warunkach działalność gospodarczą tego samego rodzaju. Z tego wynika uprawnienie Prezesa URE, jako uprawnienie regulatora do analizy i weryfikowania kosztów uzasadnionych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 stycznia 2010 roku, Sygn. akt III SK 31/09 : „Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w razie stwierdzenia w toku postępowania, że przedstawiona do zatwierdzenia taryfa nie w pełni odpowiada wymaganiom art. 44-46 p.e. może w granicach określonych przez przepis art. 23 ust. 2 pkt 2 p.e. żądać od przedsiębiorstwa energetycznego dostosowania przedstawionej taryfy do tych wymagań. W wypadku, gdy przedsiębiorstwo odmówi w toku postępowania zmiany przedstawionej taryfy celem dostosowania jej do wymagań określonych w art. 44-46 p.e., to Prezes Urzędu zgodnie z dyspozycją art. 47 ust. 2 odmówi zatwierdzenia taryfy.”(Lex Nr 578156). Mając zatem na względzie fakt, że powód wezwany przez pozwanego do dokonania stosownych uzupełnień w szczególności do uzasadnienia i udokumentowania każdej pozycji kosztów, nie wykonał wezwania w relewantnym zakresie, jak również uwzględniając okoliczność braku statusu operatora OSD, a tym samym braku możliwości pokrycia kosztów uzasadnionych ponoszonych przez OSD, zasadnie pozwany przyjął, że przedstawiona przez powoda taryfa do zatwierdzenia nie spełnia wymogów z art. 45 ust. 1 Pe.

Z tego względu niezasadny był również zarzut naruszenia art. 107§3 k.p.a., albowiem wbrew twierdzeniom powoda, pozwany w sposób wyczerpujący wskazał w treści zaskarżonej decyzji, dlaczego wniosek taryfowy powoda nie mógł zostać uwzględniony.

Mając powyższe na względzie, Sąd na podstawie art. 479⁵³ § 1 k.p.c. oddalił odwołanie.

O kosztach procesu, Sąd orzekł stosownie do wyników postępowania na podstawie art. 98 k.p.c. oraz Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Na koszty postępowania po stronie pozwanego złożył się koszt zastępstwa procesowego w wysokości 720,00 zł.

Sędzia SO Jolanta Stasińska