

Wyrok z dnia 5 stycznia 2011 r.

III SK 34/10

1. Postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 k.p.a.) tylko wtedy, gdy brak jest sprawy administracyjnej, która może być załatwiona decyzją.

2. Sąd uchyla decyzję, jeżeli w toku postępowania sądowego z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki okaże się, że wydana została ona w warunkach określonych w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Halina Kiryło, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 stycznia 2011 r. sprawy z powództwa V.S.P. Spółki z o.o. w G. przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki o zwolnienie z obowiązku przedkładania taryfy, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2009 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Prezes Urzędu Regulacji Elektronicznej (dalej jako „Prezes URE”, „Prezes Urzędu” lub „pozwany”) decyzją z dnia 2 listopada 2007 r. zwolnił przedsiębiorstwo energetyczne V.S. Sp. z o.o. (dalej jako „powódka”) z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf dla energii elektrycznej z uzasadnieniem, że rynek, na którym działa powódka, spełnia wymagania rynku konkurencyjnego w rozumieniu art. 49 Prawa energetycznego, opierając się w tym zakresie na ustaleniach i ocenach zawartych w komunikacie Prezesa URE z 31 października 2007 r. w sprawie zwolnienia

przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesje na obrót energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia.

Powódka zaskarżyła powyższą decyzję odwołaniem, w którym zarzuciła naruszenie art. 49 ust. 1 Prawa energetycznego, przez jego niewłaściwe zastosowanie przez ponowne zwolnienie powódki z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia taryf dla energii elektrycznej, mimo że Prezes Urzędu zwolnił już przedsiębiorstwa obrotu, w tym powódkę, z tego obowiązku, co nastąpiło w stanowisku Prezesa URE z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia; zarzuciła także między innymi naruszenie art. 105 § 1 k.p.a., poprzez jego niezastosowanie, mimo że istniały przesłanki do umorzenia postępowania w sprawie zwolnienia powódki z tego obowiązku z powodu bezprzedmiotowości tego postępowania w konsekwencji zwolnienia z dnia 28 czerwca 2001 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 14 stycznia 2009 r. [...] zmienił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie administracyjne. Sąd ustalił między innymi, że po pierwsze, Prezes URE traktował stanowisko z dnia 28 czerwca 2001 r. jako bezwzględnie wiążące, w konsekwencji zwolnienie przedsiębiorcy energetycznego posiadającego, jak powódka, wyłącznie koncesję na obrót energią elektryczną nie wymagało wydawania indywidualnych decyzji w odniesieniu do każdego przedsiębiorstwa z osobna, a zatem także w stosunku do powódki, po drugie, pozwany nie podejmował w stosunku do przedsiębiorstw objętych tym zwolnieniem żadnych czynności przewidzianych w Prawie energetycznym, tzn. nie wzywał takich przedsiębiorstw do przedłożenia taryfy do zatwierdzenia ani nie wszczywał postępowań o nałożenie kary pieniężnej, po trzecie, według komunikatu z 31 października 2007 r. z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia miały zostać zwolnione w drodze indywidualnych decyzji wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje na obrót energią elektryczną, w tym także posiadające koncesję na dystrybucję energii elektrycznej, po czwarte, powódka po przejściu od spółki matki do obrotu nie zmieniła profilu swej działalności, pozostając nadal spółką zajmującą się - zgodnie z udzieloną koncesją - wyłącznie obrotem energią.

W ocenie Sądu pierwszej instancji stanowisko Prezesa URE z 28 czerwca 2001 r. jest „prawnie skutecznym, wywołującym skutki prawne w nim przewidziane, konstytutywnym aktem centralnego organu administracji rządowej”. Przedsiębiorstwa

energetyczne posiadające koncesję na obrót energią elektryczną, z wyłączeniem tych które mają także koncesję na przesyłanie i dystrybucję energii elektrycznej, zwolnione zostały na mocy tego stanowiska z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia. Zwolnienie udzielone powodowej spółce jest nadal skuteczne ponieważ zostało udzielone ze względu na przedmiot działalności (obróć energią), nie zaś ze względu na grupę odbiorców. Ponadto, zwolnienie udzielone spółce na podstawie art. 49 ust. 1 może być cofnięte w odrębnym postępowaniu, nie zaś w trybie niniejszego postępowania o udzielenie zwolnienia. Skoro zwolnienie jest prawnie skuteczne i nie zostało cofnięte w przewidzianym trybie, to zaskarżona decyzja z dnia 2 listopada 2007 r. jest bezprzedmiotowa z uwagi na wcześniejsze rozstrzygnięcie tej sprawy innym aktem prawnym Prezesa Urzędu.

Pozwany zaskarżył powyższy wyrok Sądu w całości apelacją, w której wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i uchylenie częściowo wadliwej decyzji w zakresie zwolnienia powódki z obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia taryf dla energii elektrycznej dla odbiorców w gospodarstwach domowych, w odniesieniu do których powódka pełni na mocy art. 10 Prawa energetycznego funkcję sprzedawcy z urzędu oraz o oddalenie odwołania powódki w pozostałej części lub o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 listopada 2009 r. [...] oddalił apelację pozwanego. Według Sądu Apelacyjnego kwestię sporną pomiędzy stronami stanowiło to, czy powódka jako przedsiębiorstwo energetyczne posiadające koncesję na obrót energią elektryczną została zwolniona z obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia taryf energii elektrycznej na mocy stanowiska z dnia 28 czerwca 2001 r., wobec czego wydanie decyzji z dnia 2 listopada 2007 r. ponownie zwalniającej to przedsiębiorstwo od takiego obowiązku było bezprzedmiotowe. W ocenie Sądu Apelacyjnego zwolnienie przyznane na mocy powyższego stanowiska z 28 czerwca 2001 r. przedsiębiorstwom energetycznym w nim wymienionym, było uznawane przez Prezesa, który nie kwestionował jego mocy wiążącej. Nie budzi też wątpliwości, że powódka była na mocy tego stanowiska zwolniona z obowiązku przedkładania taryf dla energii elektrycznej do zatwierdzenia. Przejęcie przez powódkę z dniem 1 lipca 2007 r. działalności w zakresie obrotu od G. SA oznaczało jedynie tyle, że wobec przejętych klientów G. obowiązujące były pomiędzy stronami umów postanowienia dotychczasowej zatwierdzonej taryfy. Nie budzi też wątpliwości, że po przejęciu po-

wódka nadal zajmuje się ona wyłącznie obrotem energią elektryczną, nie zaś jej dystrybucją. Zakres udzielonej powódce koncesji obejmował obrót energią elektryczną, zaś zgodnie z art. 3 pkt 6 Prawa energetycznego obrót oznacza działalność gospodarczą polegającą na handlu hurtowym i detalicznym, a zatem nietrafne jest twierdzenie pozwanego, że zwolnienie na mocy wspomnianego stanowiska obejmowało jedynie działalność, jaką wówczas powódka prowadziła, tj. w zakresie obrotu hurtowego, nie obejmowało zaś odbiorców w gospodarstwach domowych. W wypadku, gdyby Prezes URE doszedł do przekonania, że na rynku energii elektrycznej, na którym powódka pełni funkcję sprzedawcy z urzędu, nie występuje skuteczna konkurencja, powinien z urzędu wszcząć postępowanie w sprawie cofnięcia zwolnienia, natomiast nie może podjąć takiej decyzji w sprawie w postępowaniu administracyjnym dotyczącym udzielenia zwolnienia.

Pozwany zaskarżył powyższy wyrok w całości skargą kasacyjną, w której zarzucił naruszenie: I. przepisów prawa materialnego, tj. 1) art. 49 ust. 1 w związku z art. 30 Prawa energetycznego w związku z art. 104 § 1 i 105 § 1 k.p.a., poprzez błędne ich zastosowanie polegające na przyjęciu, że wobec ogłoszenia stanowiska Prezesa Urzędu z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną, wydanie decyzji z dnia 2 listopada 2007 r., zwalniającej - na podstawie art. 29 ust. 1 Prawa energetycznego - powódkę z obowiązku przedstawiania Prezesowi URE taryf do zatwierdzenia, było zbędne, w związku z czym postępowanie zakończone tą decyzją należało umorzyć jako bezprzedmiotowe, 2) art. 49 ust. 3 w związku z art. 1 Prawa energetycznego, poprzez przyjęcie, że przekształcenia przedsiębiorstw energetycznych będących spółkami prawa handlowego mogą spowodować, że skutki stanowiska z dnia 28 czerwca 2001 r. odnoszą się do przedsiębiorstwa, które spełnia jedynie warunek formalny określony w tym stanowisku, jednak na skutek przejęcia działalności taryfowanej, prowadzonej w warunkach braku konkurencji, przestało spełniać warunek merytoryczny do uznania go za zwolnione z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, II. przepisów postępowania, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy, tj. art. 479¹² § 2 w związku z art. 479¹ §2 pkt 3 k.p.c. i w związku z art. 6 k.p.a., poprzez ich nieuwzględnienie i w konsekwencji uznanie, że nie mogło zostać uwzględnione w postępowaniu wszczętym na skutek odwołania od decyzji z dnia 2 listopada 2007 r. stanowisko pozwanego co do konieczności uchylecia zaskarżonej decyzji w odniesieniu do obowiązku przedstawiania do zatwierdzenia taryfy dla odbiorców z

grupy „G” z uwagi na to, że decyzja w sprawie zwolnienia z tego obowiązku była merytorycznie zbędna.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, chociaż nie wszystkie zarzuty w niej przedstawione zasługują na uwzględnienie. W pierwszej kolejności należy rozważyć, czy na podstawie stanowiska Prezesa Urzędu z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie zwolnienia przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem i obrotem energią elektryczną, powodowa spółka została skutecznie zwolniona z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia. Zgodnie z przepisem art. 49 Prawa energetycznego, w brzmieniu obowiązującym w 2001 r., Prezes URE może zwolnić przedsiębiorstwo energetyczne z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi, że działa ono na rynku konkurencyjnym, albo cofnąć udzielone zwolnienie w przypadku ustania warunków uzasadniających zwolnienie (ust. 1), zaś zwolnienie, o którym mowa w ust. 1, może dotyczyć określonej części działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwo energetyczne, w zakresie, w jakim działalność ta prowadzona jest na rynku konkurencyjnym (ust. 2). Przepis ten w brzmieniu obowiązującym w 2001 r. istotnie nie określał prawnej formy zwolnienia przedsiębiorstwa energetycznego z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia. Niewątpliwie z przepisu art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego wynikało, że skoro zgodnie z jego treścią, do postępowania przed Prezesem URE stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 2-4, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, to biorąc także pod uwagę, że Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej (art. 21 ust. 2 Prawa energetycznego), należy stwierdzić, że także pod rządem ówczesnie obowiązujących przepisów Prawa energetycznego sprawa indywidualna, jaką była i jest niewątpliwie sprawa zwolnienia powodowej spółki z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, powinna była zostać załatwiona przez wydanie decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a. Stanowisko Prezesa URE z dnia 28 czerwca 2001 r. nie spełnia wymagań stawianych przez doktrynę i orzecznictwo sądowe decyzjom administracyjnym w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem w szczególności nie zawiera określenia ściśle zindywidualizowanego adresata zwolnienia (oznaczenia strony), jak tego wymaga przepis art. 107 § 1 k.p.a. Tymczasem w doktrynie i w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

przyjęto, że jako minimum elementów koniecznych dla zakwalifikowania pisma jako decyzji uznaje się cztery składniki: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji (wyrok z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982 nr 9-10; wyrok z dnia 24 czerwca 2008 r., II SA/Op 164/08, LEX nr 504769). Pominięcie adresata decyzji bądź wadliwe lub niejasne jego określenie narusza art. 107 § 1 k.p.a., a w zależności od stopnia naruszenia (np. gdy adresata w ogóle nie wskazano) może czynić decyzję niewykonalną i prowadzić nawet do stwierdzenia rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 grudnia 2009 r., II SA/Po 512/09). Niewskazanie w stanowisku Prezesa URE z 28 czerwca 2001 r. zindywidualizowanego adresata zwolnienia nie stoi jednak na przeszkodzie przyjęciu, że adresaci tego stanowiska mogli być bez trudności zidentyfikowani, ponieważ było ono adresowane do przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję na obrót energią i stwierdzono w nim wyraźnie, że przedmiotowe zwolnienie nie dotyczy przedsiębiorstw energetycznych posiadających jednocześnie koncesję na obrót oraz koncesję na przesyłanie i dystrybucję energii. Nie ma zatem wątpliwości, że mimo iż stanowisko Prezesa URE nie było decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 §1 k.p.a. to po pierwsze, adresatem tego zwolnienia była powodowa spółka jako energetyczne przedsiębiorstwo obrotu energią, po drugie, z niepodważalnych, poczynionych w sprawie ustaleń faktycznych wynika niezbicie, że pozwany Prezes URE uznawał za skuteczne zwolnienie przyznane na mocy stanowiska z 28 czerwca 2001 r. kategoriom przedsiębiorstw energetycznych wymienionym w wspomnianym stanowisku i nie kwestionował mocy wiążącej tego stanowiska, co prowadzi ostatecznie do konkluzji, że powodowa spółka została na mocy powyższego stanowiska zwolniona z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia Prezesowi URE.

Nie budzi też wątpliwości, że stosownie do niepodważonych niniejszą skargą kasacyjną ustaleń Sądu drugiej instancji, przejęcie przez powodową spółkę z dniem 1 lipca 2007 r. działalności w zakresie obrotu od G. SA oznaczało jedynie tyle, że wobec przejętych klientów G. SA obowiązujące były pomiędzy stronami umów po postanowieniu dotychczasowej taryfy zatwierdzonej przez Prezesa URE dla G. SA do końca okresu jej obowiązywania. Natomiast po upływie tego okresu wszyscy odbiorcy powodowej spółki, w tym klienci przejęci od G. SA, podlegali postanowieniom taryfy ustalonej przez powodową spółkę, bez obowiązku jej przedłożenia Prezesowi

URE. Ponadto, trafnie przyjął Sąd Apelacyjny, że przejęcie od G. SA działalności w zakresie obrotu energią nie wpłynęło na profil działalności powodowej spółki, która nadal zajmuje się wyłącznie obrotem energią, nie zaś jej dystrybucją, na którą nie ma koncesji. Trafny jest także pogląd Sądu Apelacyjnego, że zakres udzielonej powodce koncesji obejmował obrót energią elektryczną, którego koncesja nie ograniczała do handlu hurtowego energią, a to z kolei oznacza, że koncesja ta dotyczyła obrotu energią z gospodarstwami domowymi, co ma potwierdzenie w treści przepisu art. 3 pkt 6 Prawa energetycznego, zgodnie z którym obrót oznacza działalność gospodarczą polegającą na handlu hurtowym albo detalicznym paliwami lub energią. W rezultacie tych ustaleń i ocen należy stwierdzić, że na mocy stanowiska Prezesa URE z dnia 28 czerwca 2001 r. powodowa spółka nie była obowiązana do przedkładania do zatwierdzenia taryf dla swoich odbiorców, także po przejęciu z dniem 1 lipca 2007 r. działalności w zakresie obrotu energią od G. SA.

Zaskarżoną decyzją Prezes URE zwolnił powodową spółkę z obowiązku przedstawiania taryf do zatwierdzenia. Pozostaje zatem do rozważenia, jakie skutki prawne wywołała ta decyzja w sferze uprawnień skarżącej spółki, która od dnia 1 lipca 2001 r. korzystała z tego samego zwolnienia i w takim samym zakresie. Sądy orzekające przyjmują zgodnie, że w tej sytuacji wydanie w stosunku do powodowej spółki tej decyzji było zbędne, z tym że Sąd pierwszej instancji przyjmuje, że istnieje konieczność umorzenia postępowania administracyjnego, natomiast zdaniem Sądu drugiej instancji umorzenie postępowania administracyjnego przez Sąd nie jest dopuszczalne z uwagi na treść art. 479⁵³ k.p.c., który nie przewiduje takiego rodzaju rozstrzygnięcia, a w konsekwencji prawidłowym rozstrzygnięciem powinno być uchylenie zaskarżonej decyzji przez Sąd, co z kolei jest niedopuszczalne z uwagi na zakaz wynikający z przepisu art. 384 k.p.c.

Pogląd, że w sytuacji takiej, jak w niniejszej sprawie, postępowanie administracyjne zakończone wydaniem zaskarżonej decyzji było bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., nie jest trafny. Należy bowiem podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem sądowym i stanowiskiem doktryny, bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza brak któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego sprawiającego, iż nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie jej co do istoty (np. ostatnio wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2010 r., II OSK 1393/09). Ponadto, w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 listopada 1995 r., III ARN 50/95 (OSNAPiUS 1996 nr 11, poz. 150) Sąd Najwyższy podkre-

ślił, że ze względu na ustrojową zasadę prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania w postępowaniu administracyjnym i prawa do rozstrzygnięcia sprawy decyzją art. 105 § 1 k.p.a. nie może być interpretowany rozszerzająco. Przepis ten ma bowiem zastosowanie tylko w tych sytuacjach, w których w świetle prawa materialnego i ustalonego stanu faktycznego brak jest sprawy administracyjnej mogącej być przedmiotem postępowania. Oznacza to, że postępowanie administracyjne, inaczej niż postępowanie cywilne, staje się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. tylko wtedy, gdy brak jest sprawy administracyjnej, która może być załatwiona decyzją, nie zaś wtedy, gdy wydanie decyzji staje się zbędne. W niniejszej sprawie nie było podstaw do umorzenia postępowania administracyjnego zakończonoż zaskarżoną decyzją, ponieważ w ustalonym przez Sądy stanie faktycznym i prawnym istniała sprawa administracyjna (zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia - art. 47 Prawa energetycznego), podmiot tego zwolnienia (powodowa spółka), ustawowo upoważniony organ administracji publicznej (Prezes URE) i podstawa prawna decyzji o zwolnieniu (art. 49 ust. 1 Prawa energetycznego). Nie budzi natomiast wątpliwości, że zaskarżona decyzja zawiera rozstrzygnięcie w sprawie, która została wcześniej załatwiona stanowiskiem Prezesa URE z dnia 28 czerwca 2001 r., a mianowicie ponownie zwolniła powodową spółkę z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, z którego to obowiązku powodowa spółka była już zwolniona na mocy powyższego stanowiska Prezesa URE, co oznacza, że zaskarżona decyzja dotyczy sprawy już załatwionej ostatecznie stanowiskiem Prezesa URE z dnia 28 stycznia 2001 r., a w konsekwencji istnieją przesłanki do stwierdzenia nieważności takiej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.

Uznając zatem, że zaskarżona decyzja została wydana w warunkach określonych w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. i biorąc pod rozwagę treść art. 479³ k.p.c., należało dojść do wniosku, że prawidłowym rozstrzygnięciem Sądu pierwszej instancji powinno być uchylenie zaskarżonej decyzji. Sąd Apelacyjny jest zdania, że takie prawidłowe rozstrzygnięcie nie może być wydane na skutek apelacji pozwanego z uwagi na zakaz wynikający z art. 384 k.p.c. Istotnie, przy przyjęciu bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. takie stanowisko mogłoby być uznane za prawidłowe, bowiem zmiana zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji byłaby orzeczeniem na niekorzyść pozwanego, który w postępowaniu przez tym Sądem wnosił jedynie o częściowe uchylenie zaskarżonej decyzji, a brak było podstaw do uwzględnienia ostatecznie sprecyzowanego wniosku apelacji,

tj. uchylenia zaskarżonego wyroku wobec niespełnienia przesłanek określonych w art. 386 § 4 k.p.c. W ocenie Sądu Najwyższego art. 384 k.p.c. nie stoi na przeszkodzie zmianie przed Sąd Apelacyjny zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji i uchylenia zaskarżonej decyzji w całości wtedy, gdy istnieją podstawy do stwierdzenia nieważności tej decyzji, chociażby apelację wniosła strona pozwana, która domagała się częściowego uchylenia zaskarżonej, wydanej przez siebie decyzji.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====