

Dr Mateusz Perkowski

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0009-0001-2783-4182

e-mail: mateuszperkowski@op.pl

Sądowa weryfikacja decyzji taryfowych

Judicial review of tariff decisions

Streszczenie

Artykuł analizuje sytuację prawną oraz prawo przedsiębiorcy do zaskarżania decyzji taryfowych. Omówiono w nim tryb, przesłanki i różnice towarzyszące wydawaniu decyzji taryfowej na gruncie przepisów ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne oraz ustawy z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, z jakich powodów ustawodawca zdecydował się na to, aby decyzja administracyjna odmawiająca zatwierdzenia taryfy energetycznej była weryfikowana przez sąd powszechny. Z drugiej strony, dlaczego ustawodawca uznał, że sądowna kontrola decyzji administracyjnej odmawiającej zatwierdzenia taryfy wodociągowo-kanalizacyjnej winna podlegać kognicji sądu administracyjnego?

Słowa kluczowe: przedsiębiorca, decyzja taryfowa, prawo energetyczne, sąd powszechny, sąd administracyjny

JEL: K20, K40, K190

Abstract

Study analyzes the legal situation and the entrepreneur's right to appeal tariff decisions. The article discusses the mode, prerequisites and differences accompanying the issuance of a tariff decision on the basis of the provisions of the Energy law of 10 April 1997 and the Act of 7 June 2001 on collective water supply and collective sewage disposal. The purpose of the article is to try to answer the question of why the legislator decided that an administrative decision refusing to approve an energy tariff should be reviewed by a common court. On the other hand, why did the legislator decide that judicial review of an administrative decision refusing to approve a water and sewage tariff should be subject to the cognizance of the administrative court?

Keywords: entrepreneur, tariff decision, energy law, common court, administrative court

Wstęp

Zaopatrzenie w wodę, odprowadzanie ścieków, dostarczanie energii elektrycznej, gazu oraz ciepła generalnie stanowią działalność mającą charakter monopolu (Szydło, 2005, s. 80). Wykonywanie jej przez przedsiębiorców przesyłowych¹ podlega reglamentacji (Szydło, 2004 s. 10–11; Etel, 2007, s. 41–43). Nie ulega wątpliwości, że uzasadnione jest powołanie organów regulacyjnych, które powinny mieć możliwość wydawania aktów administracyjnych zatwierdzających taryfę lub odmawiających jej zatwierdzenia². Aktualnie w polskim prawie w zakresie rynku energetycznego (energia elektryczna, gaz, energia ciepła) rolę regulatora pełni Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (zwany dalej Prezesem URE). W zakresie sektora wodociągowo-kanalizacyjnego (Walczak-Kowalik, 2021, s. 321) jest to właściwy miejscowo Dyrektor Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (zwany dalej Dyrektorem RZGW). Organem regulacyjnym II instancji jest Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (zwany dalej Prezesem PGW Wody Polskie)³.

Punktem wyjścia do udzielenia odpowiedzi na pytania postawione w niniejszym artykule jest ustalenie cech podobnych oraz różniących obydwa postępowania taryfowe. Następnie zostanie podjęta próba wyjaśnienia, dlaczego polski ustawodawca zdecydował się na odmienne (w znaczeniu ustrojowym) ukształtowanie procedury rozstrzygania odwołań od decyzji taryfowych wydawanych przez wyżej wymienione organy regulacyjne (Prezesa URE i Dyrektora RZGW). W tym kontekście istotne jest znalezienie argumentów, które pozwolą stwierdzić, że być może słuszne jest, aby decyzja administracyjna odmawiająca zatwierdzenia taryfy energetycznej była poddana sprawdzeniu przez sąd powszechny. W przypadku zaś decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy za wodę i ścieki – kontroli sądu administracyjnego. Warto zaznaczyć, że w doktrynie prawa administracyjnego analizowane zagadnienie trybu zaskarżenia decyzji określa się pojęciem „ścieżki prawa cywilnego” albo „ścieżki prawa publicznego” (*the path of the civil or public-law*) (Kmieciak, 2022, s. 107) w zależności od tego, jaki tryb do załatwienia sprawy administracyjnej wybrał ustawodawca.

Potrzeba zbadania postawionego problemu jest o tyle istotna, że w obydwu postępowaniach taryfowych rolę regulatora pełnią organy administracji publicznej. Do postępowania przed nimi stosuje się przepisy ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (dalej: k.p.a.). Kwestia zaopatrzenia w wodę, kanalizację, energię elektryczną, ciepłą oraz gaz jest zaś zadaniem własnym gminy, o czym stanowi wprost art. 7 ust. 1 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym⁵.

W powyższym kontekście istotne jest, że zakres oceny decyzji taryfowej (w tym możliwość wydania orzeczeń reformatoryjnych bądź kasatoryjnych) dokonywanej przez sąd powszechny oraz kontroli dokonywanej przez sąd administracyjny różnią się od siebie diametralnie⁶. Fakt ten może wpływać na interes prawny (majątkowy) przedsiębiorcy przesyłowego działającego w branży wodociągowo-kanalizacyjnej, a także podmiotów go statuujących (wspólników lub akcjonariuszy).

Wobec zbliżonego sposobu konstruowania projektu taryfy przez przedsiębiorców przesyłowych oraz zakresu czy też przesłanek jej oceny przez organ regulacyjny zasadne jest postawienie pytania, czy istniejące w tej materii różnice są na tyle prawnie relewantne, aby usprawiedliwiać poddanie sprawy z zakresu energetyki pod rozstrzygnięcie sądu powszechnego, a sprawy taryfy wodociągowo-kanalizacyjnej przez sąd administracyjny.

Postępowania taryfowe w ujęciu historycznym

Ustawą z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne⁷ (dalej: pr. energ.) wprowadzono do polskiego porządku prawnego regulacje mające na celu określenie zasad kształtowania polityki energetycznej państwa, warunków zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych. Jednym z jej istotnych elementów było wprowadzenie instytucji regulatora, którym został Prezes URE (jako organ centralny administracji rządowej) oraz instytucji „taryfy”. Zgodnie z definicją legalną za taryfę uważano zbiór cen i opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców. Taryfa miała być (i jest po dzień dzisiejszy) zatwierdzana w drodze decyzji administracyjnej przez organ regulacyjny. Na mocy art. 30 pr. energ. do zakwestionowania rozstrzygnięcia Prezesa URE służyło oraz aktualnie służy odwołanie do sądu powszechnego⁸.

Istotne jest przywołanie uzasadnienia rządowego projektu ustawy – Prawo energetyczne⁹, z którego pierwotnie nie wynikało, że od decyzji taryfowej miało przysługiwać odwołanie do sądu powszechnego. Zgodnie z projektowanym ówczesnie art. 31 do postępowania przed Prezesem URE miały mieć zastosowanie jedynie przepisy k.p.a. Oznaczało to, że projektodawca przewidział wówczas kontrolę decyzji taryfowej przez sąd administracyjny. Dopiero na etapie prac komisji sejmowych projektodawcy dostrzegli potrzebę

wprowadzenia poprawki, która wprowadziła weryfikację decyzji organu administracji przez sąd powszechny¹⁰ (ówcześnie był to sąd wojewódzki w Warszawie – Sąd Antymonopolowy).

Ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹¹ (dalej: uzwioś) została uchwalona kilka lat po wejściu w życie pr. energ. Ustawodawca, regulując materię postępowania taryfowego dla przedsiębiorców z branży wodociągowo-kanalizacyjnej, przyjął, że akt ten określi tryb zatwierdzania taryf oraz ustanowi organ regulacyjny. Szukając pewnej analogii do stanu dzisiejszego, można stwierdzić, że tym organem z mocy (ówcześnie obowiązującego) art. 24 ust. 1 uzwioś była właściwa rada gminy, chociaż nie będzie to przykład w pełni trafny, albowiem na mocy art. 24 ust. 3 uzwioś to ówczesny zarząd gminy sprawdzał, czy taryfy zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy, i weryfikował koszty pod względem celowości ich ponoszenia, co wskazywało na dość istotną w tej procedurze rolę zarządu gminy (po reformie 2002 r. i ich likwidacji – właściwego wójta, burmistrza czy prezydenta).

Niemniej jednak zasadnicza zmiana nastąpiła w 2017 r., kiedy to ustawą z 27.10.2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw¹², ustawodawca powierzył zadania dotychczasowego regulatora nowo stworzonemu organowi, czyli Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (w I instancji właściwym dyrektorom Regionalnych Zarządów Gospodarstw Wodnych). Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, przyczyną wprowadzenia takiego rozwiązania było to, iż dotychczasowe regulacje mogły prowadzić do „nieuzasadnionego wzrostu cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych”¹³. Wskazywano także, że „jednostki samorządu terytorialnego, mimo dostępnych narzędzi kontrolnych, w szczególności w postaci prawa do weryfikacji wniosków taryfowych, często nie wykorzystują swoich uprawnień, a tym samym nie chronią w wystarczającym stopniu odbiorców usług przed systematycznym wzrostem cen”. Rolą nowego organu regulacyjnego miało być zaś „zapewnienie weryfikacji i zatwierdzanie taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, mając na względzie w szczególności ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat”. Postulat ten jest jak najbardziej słuszny. Brak jest jednak dowodów, czy nawet uprawdopodobnienia przez projektodawców, że dotychczas obowiązujące regulacje prowadziły do patologii godzącej w prawa odbiorców usług. Nie może być przyczyną do ustrojowej zmiany przepisów w zakresie procedury zatwierdzania taryf niepoparte dowodami twierdzenie, że nowo powołany organ administracyjny załatwi sprawę lepiej aniżeli dotychczasowy. W praktyce obrotu pojawił się nawet wniosek o stwierdzenie w trybie art. 191 ust. 1 pkt. 3 niezgodności z Konstytucją RP¹⁴ całości przepisów wskazanej noweli w zakresie, w jakim wprowadza instytucję nowego regulatora¹⁵.

Próżno szukać w uzasadnieniu omawianego projektu ustawy rzeczy najważniejszej, a mianowicie, z jakich powodów ustawodawca zdecydował się na pozostawienie sposobu rozstrzygania sporów w zakresie decyzji taryfowych pod ko-

gnicją sądów administracyjnych. Wypada dostrzec, że w sprawach spornych określonych w art. 27e ust. 1 uzzwioś pomiędzy przedsiębiorstwem a odbiorcą usług służy na mocy art. 27f ust. 1 uzzwioś odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z jednej strony projektodawcy założyli, że z jakichś bliżej nieujawionych powodów sąd powszechny lepiej rozpozna sprawę sporu przedsiębiorcy przesyłowego z odbiorcą, lecz sprawę sporu przedsiębiorcy z organem regulacyjnym o kwestię taryfy powinien rozpoznać sąd administracyjny. Z jakich pobudek tak postąpiono? Niestety nawet analiza posiedzeń sejmowych komisji opiniujących ww. projekt nie przynosi odpowiedzi na to pytanie¹⁶.

Cechy wspólne postępowań taryfowych

Pojęcie taryfy jako instytucji prawnej jest rozumiane podobnie zarówno na gruncie pr. energ., jak i uzzwioś. Z art. 3 pkt. 18 pr. energ. wynika, że za taryfę uważa się „zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany, jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców w trybie określonym ustawą”. W przypadku zaś art. 2 pkt. 12 uzzwioś za taryfę uznaje się „zestawienie ogłoszonych publicznie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz warunki ich stosowania”. Wspólnym mianownikiem jest zatem nakreślenie przez ustawodawcę, że za taryfę będziemy uznawać pewien zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania przez przedsiębiorców przesyłowych. Jeżeli chodzi o charakter prawny taryfy¹⁷, to na gruncie pr. energ. prezentowany jest pogląd, iż taryfa dla paliw lub energii, o której mowa w art. 3 pkt 17 pr. energ., stanowi wzorzec umowy podlegający przepisom cywilnoprawnym dotyczącym umów. Postanowienia wzorca kształtują treść umowy i zastępują te istniejące przed jego doręczeniem, jeżeli nie dojdzie do wypowiedzenia umowy (Kościuk, 2020). Taki charakter prawny można nadać również taryfie wodociągowo-kanalizacyjnej, z tym że z punktu widzenia uzzwioś ma ona charakter terytorialny i związana jest z określonym obszarem, na którym przedsiębiorstwo prowadzi działalność (Rotko, 2011), co będzie odróżniać ją od taryfy energetycznej.

Generalnie, sposób konstruowania wniosku taryfowego na gruncie pr. energ. wyznaczają przepisy ustawy (art. 45 i n. pr. energ.) oraz poszczególne rozporządzenia taryfowe, to jest:

- rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z 29.11.2022 r. w sprawie sposobu kształtowania i kalkulacji taryf oraz sposobu rozliczeń w obrocie energią elektryczną¹⁸,
- rozporządzenie Ministra Energii z 15.03.2018 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi¹⁹,
- rozporządzenie Ministra Klimatu z 7.04.2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło²⁰.

W zakresie konstrukcji taryfy wodociągowo-kanalizacyjnej punkt wyjścia stanowią przepisy znajdujące się w rozdziale 5 uzzwioś, zatytułowanym „Zatwierdzanie taryf oraz zasady rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków”. Podobnie jak w przypadku przedsiębiorców energetycznych, szczegółowe wytyczne co do sposobu konstrukcji wniosku taryfowego znajdują się w akcie wykonawczym do ustawy, tj. w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 27.02.2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków²¹.

Postępowania administracyjne w przedmiocie zatwierdzenia taryfy prowadzone są na podstawie przepisów k.p.a.²² Kończą się wydaniem decyzji administracyjnej. W zakresie oceny wniosku taryfowego organy regulacyjne mają zasadniczo podobne zadania nałożone ustawą. Jak wynika z art. 47 ust. 2 pr. energ., Prezes URE zatwierdza taryfę bądź odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44–46 pr. energ.

Właściwy Dyrektor RZWG na podstawie art. 24 c ust. 1 uzzwioś ocenia projekt taryfy oraz uzasadnienie, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2, pod względem zgodności z przepisami uzzwioś oraz przepisami ustawy z 20.07.2017 r. – Prawo wodne. Analizuje także zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1, pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

Wobec powyższego postępowania taryfowe charakteryzują się zasadniczymi podobieństwami, które wyrażają się w konstruowaniu (a następnie ocenie) wniosku taryfowego:

- na podstawie szczegółowych wytycznych zawartych w rozporządzeniu właściwego ministra,
- w sposób zapewniający pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorcy przesyłowego²³,
- dążąc do eliminacji zjawiska tzw. subsydiowania skrośnego²⁴,
- w sposób uwzględniający ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat²⁵.

Ponadto przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane prowadzić ewidencję księgową w sposób umożliwiający odrębne obliczenie kosztów i przychodów. Taki sam obowiązek nałożony jest na przedsiębiorstwa z branży wodociągowo-kanalizacyjnej²⁶. Celem tego zabiegu jest zapewnienie równego traktowania odbiorców oraz eliminowanie subsydiowania skrośnego.

Różnice

Po pierwsze, postępowania taryfowe prowadzone na podstawie pr. energ. zaczynają się i kończą przed Prezesem

URE jako organem administracji publicznej. W przypadku postępowań prowadzonych na gruncie użycia organem I instancji jest właściwy Dyrektor RZGW. W II instancji właściwym organem jest Prezes PGW Wody Polskie. Omówiona różnica wynika oczywiście z przyjętego przez ustawodawcę zróżnicowanego modelu rozstrzygania sporów sądowych pomiędzy przedsiębiorstwami przesyłowymi a właściwymi regulatorami.

Drugą różnicą jest to, iż przedsiębiorcy energetyczni opracowujący taryfę mogą zaproponować okres jej obowiązywania. Wynika to wprost z art. 47 ust. 1 pr. energ., który stanowi, iż „przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych i energii, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE, oraz proponują okres ich obowiązywania”. Końcowo to jednak do zakresu działania Prezesa URE należy ustalanie okresu obowiązywania taryfy, które swój wyraz powinno znaleźć w decyzji kończącej postępowanie (Muras, 2016). Prawo nie przewiduje możliwości złożenia propozycji okresu obowiązywania taryfy wodociągowo-kanalizacyjnej. Wynika to wprost z art. 20 ust. 1 uzwioś, który stanowi, że „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na okres 3 lat”.

Po trzecie, ustawodawca przewidział, że taryfa wodociągowo-kanalizacyjna może w określonych przypadkach wejść w życie z mocy prawa. Stanowi o tym art. 24 f ust. 2 uzwioś. Stanie się tak w sytuacji, w której organ regulacyjny nie wyda decyzji rozstrzygającej o wniosku taryfowym w terminie 45 dni od daty wszczęcia postępowania administracyjnego. Przepisy pr. energ nie przewidują zaś podobnego rozwiązania.

Po czwarte, art. 49 ust. 1 pr. energ. przewiduje uprawnienie Prezesa URE do zwolnienia z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia, jeżeli stwierdzi on, że przedsiębiorstwo działa w warunkach konkurencji. W skali kraju funkcjonuje natomiast kilkaset przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, ale każde z nich na obszarze swojego działania jest naturalnym monopolistą, tak więc wykazana różnica wydaje się być w pewnym sensie naturalna²⁷.

Po piąte, na mocy art. 24 ust. 6 uzwioś rada gminy może udzielić dotacji przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, podejmując uchwałę o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Takie rozwiązanie nie funkcjonuje przy taryfie energetycznej. Występuje natomiast, że w pr. energ. funkcjonuje jedynie instytucja tzw. dodatku energetycznego przyznawanego na mocy decyzji administracyjnej (por. art. 5d ust. 1 pr. energ.) dla „odbiorców wrażliwych”²⁸.

Po szóste, najistotniejszą różnicą wydaje się być możliwy sposób zakończenia postępowania sądowego, który w przypadku przedsiębiorcy energetycznego będzie wynikać z przepisów ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego²⁹ (dalej: k.p.c.), a w przypadku przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego – z przepisów ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁰ (dalej: p.p.s.a.). Sąd powszechny rozpoznający odwołanie od decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy w razie jego uwzględnienia na mocy art. 479³³ § 2 k.p.c. ma uprawnienie do uchylenia zaskarżonej decyzji albo jej

zmiany (w całości lub części) i orzeczenie co do istoty sprawy. Jak zaznacza A. Majchrowska, to okoliczności sprawy wskazują, czy postępowanie przed organem administracji będzie wymagało dalszych czynności, czy też uchylenie decyzji zakończy również postępowanie administracyjne (Piaśkowska, 2022). Mając na względzie interes majątkowy przedsiębiorcy przesyłowego, kluczowa jest jednak możliwość uzyskania orzeczenia reformatoryjnego, które w sposób definitywny zakończy spór³¹ i pozwoli na wprowadzenie taryfy w życie. W takim przypadku orzeczenie sądu powszechnego winno w pewnym sensie „zastępować” pozytywną decyzję taryfową, jaką powinien wydać organ regulacyjny, analizując przedłożoną mu taryfę.

Zasadniczo sąd administracyjny na gruncie spraw taryfowych nie posiada uprawnień reformatoryjnych w stosunku do zaskarżonego aktu administracyjnego³². Wynika to, jak wiadomo, z istoty kontroli sądownoadministracyjnej, która sprowadza się do badania i ewentualnego korygowania działania lub zaniechania organów administracji publicznej, a nie zastępowania ich w załatwianiu spraw przez wydawanie końcowego rozstrzygnięcia w sprawie (Plesnarowicz-Durska, 2014; Masternak-Kubiak, 2009). Co do zasady sąd administracyjny w razie uwzględnienia skargi będzie uprawniony do wydania orzeczenia:

- uchylającego decyzję organu II instancji (lub też I instancji w zależności od rodzaju naruszeń);
- stwierdzającego nieważność decyzji organu II instancji (lub też I instancji w zależności od rodzaju naruszeń).

W każdym z wyżej wskazanych przypadków nie nastąpi jednak z mocy orzeczenia sądowego rozpoznanie sprawy co do istoty. Oczywiście w tym kontekście należy również przywołać treść art. 188 p.p.s.a., który stanowi, że „Naczelny Sąd Administracyjny w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej, uchylając zaskarżone orzeczenie, rozpoznaje skargę, jeżeli uzna, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona”. Niemniej jednak merytoryczne rozpoznanie skargi wymaga wydania przez NSA jednego z orzeczeń przewidzianych dla wojewódzkich sądów administracyjnych w przepisach art. 145–151 p.p.s.a. (Dauter, 2021), co nie zmienia zasadniczo sytuacji prawnej przedsiębiorcy przesyłowego.

Jedynie na mocy art. 145a §1 p.p.s.a. „w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 [p.p.s.a.], jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu”. Zastosowanie przywołanego przepisu przez sąd może pozwolić na relatywnie szybsze zakończenie sprawy.

Zakładając, że wniosek taryfowy przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego będzie merytorycznie i formalnie poprawny, to w przypadku otrzymania decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy jego pozycja w postępowaniu sądowym nie będzie równa pozycji przedsiębiorcy energetycznego, który w razie sporu z organem będzie mógł oczekiwać orzeczenia załatwiającego sprawę co do istoty.

Wnioski

Konstytucja RP w art. 177 wprowadza domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, które będą ustawowo zastrzeżone dla właściwości innych sądów. Powyższy przepis należy interpretować z uwzględnieniem normy wynikającej art. 184 Konstytucji RP, który stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Można stwierdzić, że domniemanie drogi sądowej przed sądem powszechnym istnieje tylko wtedy, gdy brak jest przepisów, które ustalają właściwość rzeczową sądu administracyjnego. W doktrynie podnosi się, że ustalenie takiego faktu powoduje uchylenie domniemania wynikającego z art. 177 Konstytucji RP i zwalnia sąd powszechny z obowiązku rozpatrzenia sprawy (Masternak-Kubiak, 2014). W konsekwencji należy słusznie przyjąć, że rodzaj sądu, przed którym realizuje się konstytucyjne prawo do sądu, określa ustawodawca (Gudowski, 2009). Istota problemu podniesionego w tym artykule sprowadzała się w istocie do tego, czy ustawodawca słusznie rozważył i określił, że administracyjna sprawa taryfy wodociągowo-kanalizacyjnej powinna być poddana rozstrzygnięciom sądu administracyjnego w sytuacji, w której sprawa taryfy energetycznej jest poddana pod „osąd” sądu powszechnego. Trudno doszukać się przecież istotnych różnic, które w sposób merytoryczny uzasadniałyby to, że decyzje taryfowe wydawane przez Prezesa URE mogą być zaskarżane do sądu powszechnego, a decyzje wydawane przez Prezesa PGW Wody Polskie do sądu administracyjnego. Istnieją niewątpliwie cechy wspólne obydwu postępowań nakazujące podobne konstruowanie³³ oraz kryteria oceny wniosku taryfowego. Wypada zauważyć, że zarówno na gruncie pr. energ., jak i uzwioś. chronione są w znacznej mierze te same wartości.

Po pierwsze, wykazane zostało, że zarówno taryfa energetyczna, jak i wodociągowo-kanalizacyjna musi być skonstruowana w taki sposób, aby zapewniać pokrycie uzasadnionych kosztów przedsiębiorcy przesyłowego. Nie może bowiem dochodzić do sytuacji, w której „kosztem” realnego zadłużenia przedsiębiorcy i generowania przez niego straty w działalności gospodarczej miałby korzystać odbiorcy usług w ramach niższej taryfy³⁴. Specyfika komunalnych lub państwowych spółek prawa handlowego, lecz także i prywatnych osobowych lub kapitałowych spółek zakłada w pierwszej kolejności potrzebę ich rentowności na rynku poprzez pokrycie uzasadnionych kosztów działalności.

Po drugie, przedsiębiorcy przesyłowi mają obowiązek konstruować taryfę w sposób zapobiegający powstaniu zjawiska subsydiowania skrośnego, którego brak przekłada się na realizację (wspólnego dla obydwu postępowań) postulatu ochrony odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen. Środkiem realizującym ten cel jest prowadzenie ksiąg rachunkowych przedsiębiorców przesyłowych w sposób umożliwiający dokonanie rzetelnej oceny przez organ, czy nie zachodzi naruszenie obowiązków w tym zakresie.

Poczynione dalej wnioski nie będą rzecz jasna dotyczyły sytuacji prawnej przedsiębiorcy, który swoją sprawę admini-

stracyjną z organem (merytorycznie i prawomocnie) „przegra”. W tym sensie wyrok sądu powszechnego oddalający odwołanie czy też wyrok sądu administracyjnego oddalający skargę kończy sprawę i nie implikuje problemów wymagających analizy.

W związku z powyższymi uwagami przywołane w artykule elementy różniące obydwa postępowania nie wydają się na tyle istotne prawnie, aby z faktu ich istnienia wyprowadzić wnioski o zasadności rozpoznawania spraw taryfowych przez sądy powszechne w przypadku przedsiębiorców energetycznych oraz administracyjne – w przypadku przedsiębiorców z branży wodociągowo-kanalizacyjnej³⁵.

Warto zwrócić przy tym uwagę na dwie zasadnicze kwestie, a mianowicie przedsiębiorca przesyłowy w postępowaniu prowadzonym na gruncie pr. energ., a następnie k.p.c. prowadzi kontradiktoryjny proces z organem regulacyjnym. Dysponuje znacznie szerszym wachlarzem procesowych wniosków dowodowych niż przedsiębiorca prowadzący spór z organem regulacyjnym na podstawie przepisów uzwioś³⁶ i p.p.s.a. Wynika to bowiem z istoty różnic pomiędzy procesem cywilnym a postępowaniem przed sądem administracyjnym. W postępowaniu cywilnym przedsiębiorca zyskuje uprawnienia do przeprowadzenia przez sąd dowodów (np. ze świadków, biegłych, instytutu), których merytoryczna ocena może skutkować wydaniem prawomocnego wyroku reformatoryjnego. Taki wyrok w zasadzie rozstrzyga sprawę co do istoty. W sposób definitywny zakończy spór pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a organem regulacyjnym³⁷. Korzyści z takiego rozwiązania są dla przedsiębiorcy ewidentne. Jest on w stanie w relatywnie szybki sposób doprowadzić do stosowania cen przez siebie zaproponowanych, których organ nie chciał uznać za merytorycznie zasadne, wydając w konsekwencji wadliwą decyzję. Prawomocny wyrok reformatoryjny może w określonych przypadkach stanowić także podstawę do dochodzenia przez przedsiębiorcę roszczeń z podstawy określonej w art. 417¹ §2 k.c.

Ponadto, patrząc na powyższe rozważania przez pryzmat przepisów p.p.s.a., warto zauważyć, że ogólnie sytuacja prawna (w tym procesowa) przedsiębiorcy działającego w branży wodociągowo-kanalizacyjnej jest mniej korzystna. Jest tak dlatego, że sądy administracyjne są „sądami prawa”. Zakładając, że z merytorycznego punktu widzenia wnioski taryfowy przedsiębiorcy przesyłowego jest obiektywnie zgodny z prawem, to biorąc pod uwagę charakter orzeczeń sądu administracyjnego, przedsiębiorca nie może liczyć na relatywnie szybkie zakończenie jego sprawy³⁸. Może się to przekładać na jego sytuację ekonomiczną. Brak możliwości stosowania zawioskowanej taryfy wobec powszechnie znanych czynników makroekonomicznych może przyczynić się do zgłoszenia wniosku restrukturyzacyjnego lub upadłościowego³⁹.

Z art. 145a § 1 p.p.s.a. wynika, że w przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2 p.p.s.a., jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. Jako otwarte należy przy tym pozostawić pytanie, czy decyzja wydawana przez organ na podstawie art. 24c

uzzwioś jest decyzją uznaniową czy też związaną. Niemniej jednak nawet zastosowanie tego przepisu przez sąd administracyjny nie daje przedsiębiorcy korzyści płynących z wykonania wyroku reformatoryjnego wydanego przez sąd powszechny.

W ramach wniosków *de lege ferenda* powinna nastąpić nowelizacja przepisu art. 27f uzzwioś w taki sposób, aby roz-

szerzono katalog rozpoznania spraw przez Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów także o sprawy taryfowe. Istotne byłoby w tej mierze także zrezygnowanie z rozpoznawania spraw w I instancji przez organ regulacyjny, którym obecnie jest właściwy Dyrektor RZGW na rzecz Prezesa PGW Wody Polskie (analogicznie do pozycji Prezesa URE).

Przypisy/Notes

¹ Przez pojęcie przedsiębiorcy przesyłowego rozumiem zarówno przedsiębiorcę energetycznego prowadzącego działalność na podstawie przepisów pr. energ., jak i przedsiębiorcę wodociągowo-kanalizacyjnego prowadzącego działalność zgodnie z uzzwioś.

² Organy regulacyjne posiadają szereg innych kompetencji, które nie będą przedmiotem analizy w niniejszym artykule. Na potrzeby niniejszego artykułu przez pojęcie zatwierdzenia taryf lub decyzji taryfowej będę rozumiał decyzję administracyjną wydaną na podstawie art. 47 ust. 2 pr. energ.; lub art. 24c ust. 2 i 3 uzzwioś, zaś postępowanie w tym zakresie będę określał skrótowo jako „postępowanie taryfowe”.

³ W niniejszym artykule przez pojęcie organu regulacyjnego będę rozumiał zarówno Prezesa URE – dla spraw objętych jego właściwością rzeczową, jak i właściwego Dyrektora RZGW i Prezesa PGW Wody Polskie (jako organ drugiej instancji).

⁴ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000.

⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40.

⁶ Por. art. 145 a § 1 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) oraz art. 386 § 1 i 4 k.p.c.

⁷ T.j. Dz.U. 2022 r., poz. 1385.

⁸ Aktualnie od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, zaś postępowanie toczy się według przepisów o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki (por. art. 47946 k.p.c. i n.).

⁹ Druk nr 1290 z 2.10.1995 r.

¹⁰ Por. sprawozdanie stenograficzne z 95 posiedzenia Sejmu RP z dni od 4.12.1996 r. do 6.12.1996 r., s. 224.

¹¹ T.j. Dz.U. 2020r., poz. 2028.

¹² Dz.U. 2017 r., poz. 2180.

¹³ Por. s. 1 uzasadnienia projektu ustawy dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1905> z 27.12.2022 r.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁵ Sprawa w Trybunale Konstytucyjnym zawiśła pod sygn. akt. K 19/18.

¹⁶ Wypada zasygnalizować, że na powyższy problem uwagę zwracała m.in. Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie (pismem z 9.10.2017 r.) oraz Prezydent Miasta Gdańska (pismo z 2.10.2017 r.). Obydwa podmioty uczyniły to w ramach stanowiska zgłoszonego na etapie konsultacji publicznych projektu ustawy <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12303254/katalog/12460071#12460071>

¹⁷ Rozróżniam w tym miejscu pojęcie charakteru prawnego „taryfy” od charakteru prawnego decyzji taryfowej (decyzja związana lub uznaniowa), który nie jest przedmiotem rozważań w niniejszym artykule.

¹⁸ Dz.U. poz. 2505.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 280.

²⁰ Dz.U. poz. 718 z późn. zm.

²¹ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1074.

²² Co wynika wprost z art. 30 ust. 1 pr. energ. oraz 27c ust. 1 uzzwioś.

²³ Por. art. 45 ust. 1 pkt. 1 pr. energ. oraz art. 2 pkt. 2 uzzwioś.

²⁴ Por. art. 44 ust. 1, art. 46 ust. 1, ust. 3 i ust. 5 pr. energ. oraz § 3 ust. 1 lit. c rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 27.02.2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

²⁵ Por. art. 45 ust. 1 pkt. 3 pr. energ. oraz 24 c ust. 1 pkt. 2 uzzwioś.

²⁶ Por. art. 44 ust. 1 pr. energ. oraz art. 20 ust. 1 pkt. 4 oraz ust. 5 uzzwioś.

²⁷ Por. Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli w sprawie kształtowania cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, nr ewid. 20/2016/P/15/101/LSZ, s. 13. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11672,vp,14030.pdf>

²⁸ Zgodnie z definicją legalną wyrażoną w art. 3 ust. 13c pr. energ. odbiorca wrażliwy energii elektrycznej to osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2021), która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805.

³⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329.

³¹ O tym, że to właśnie definitywne załatwienie sprawy jest kluczowe dla przedsiębiorców przesyłowych świadczy apel Izby Gospodarczej „Wodociągi Polskie” do Premiera RP z 15.09.2022 r., w którym wskazuje się na wyjątkowo trudną sytuację ekonomiczną przedsiębiorców z branży wodociągowo-kanalizacyjnej. <https://www.igwp.org.pl/wp-content/uploads/2022/11/Apel-o-pomoc.pdf>

³² Należy odnotować, że przedstawiciele doktryny opowiadają się za otwartą tzw. formułą jurysdykcji sądów administracyjnych. Jak wskazuje Z. Kmiecik, „sama redakcja art. 184 zd. 1 [Konstytucji RP – przypis M.P.] pozostawia dużo swobody w doborze rozwiązań ustrojowych i instytucjonalnych służących wypełnianiu tego zadania. Kontrola ta stanowi – stosownie do art. 1 § 1 p.p.s.a. – formę wykonywania wymiaru sprawiedliwości i przeprowadzana jest z uwzględnieniem kryterium zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej”. Patrz. Kmiecik, 2022, s. 107–123.

³³ Oczywiście z uwzględnieniem specyfiki danej branży (energia elektryczna, gaz, ciepło czy wodociągi i kanalizacja).

³⁴ Por. uzasadnienie wyroku SN z 9.03.2011 r., III SK 37/10, OSNP 2012, nr 9–10, poz. 130., w którym Sąd stwierdził, że „w sytuacji gdy taryfa wskutek ingerencji Prezesa Urzędu zostaje ustalona na takim poziomie, że zmiana otoczenia rynkowego niezależna od samego przedsiębiorstwa energetycznego, jak i nie wynikająca z działań regulacyjnych samego Prezesa, skutkuje tym, że przedsiębiorstwo energetyczne nie otrzymuje za sprzedawane paliwo gazowe ceny pozwalającej pokryć poziom uzasadnionych kosztów, ma ono słuszny interes w zmianie decyzji, a z interesem tym nie koliduje interes społeczny”. W uzasadnieniu wyroku SN z 20.04.2017 r., III SK 13/16, Lex nr 2336674, Sąd, idąc dalej, stwierdził, że „w świetle art. 45 ust. 1 p.e. przedsiębiorstwo energetyczne ma obowiązek ustalania taryf w taki sposób, by z jednej strony zapewnić sobie pokrycie poniesionych kosztów i odpowiedni zwrot z kapitału zaangażowanego w swoją działalność (osiągnięcie należytego zysku), a z drugiej gwarantować odbiorcom ochronę przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat”.

³⁵ Nie zachodzi tu problem potrzeby badania charakteru spraw (cywilna czy administracyjna), albowiem obydwie sprawy są sprawami administracyjnymi.

³⁶ Warte odnotowania w tym miejscu jest uzasadnienie rządowego projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, druk nr 1996 z 6.06.2000 r., s. 56–57, w którym stwierdzono, że istota poddania weryfikacji decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa UOKiK przez sąd powszechny ma zapewnić stronie postępowania prawo do przeprowadzania dowodów w rozumieniu procedury cywilnej lub składania stosownych wyjaśnień – co przedsiębiorca może czynić w postępowaniu sądowo-administracyjnym jedynie w wąskim zakresie (art. 106 §3 p.p.s.a.).

³⁷ W szczególnym postępowaniu, jakie jest przeprowadzane w sprawach o charakterze regulacyjnym, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów winien działać dwuetapowo i dokonać nie tylko kontroli (oceny) legalności decyzji organu, ale także dążyć do ustalenia okoliczności faktycznych sprawy, a następnie dokonać ich prawnej oceny w zakresie zasadności odwołania (por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 4.04.2013 r., VI ACa 4/13, Lex nr 1378917).

³⁸ Por. wyroki: WSA w Warszawie z 19.04.2023 r., sygn. akt. V SA/Wa 1227/22; wyrok WSA w Warszawie z 4.04.2023 r. V SA/Wa 807/22; wyrok WSA w Warszawie z 23.03.2023 r. sygn. akt. V SA/Wa 1255/22; wyrok WSA w Warszawie z 9.03.2023 r. sygn. akt. V SA/Wa 832/22; wyrok WSA w Warszawie z 7.02.2023 r. sygn. akt. V SA/Wa 1210/22; wyrok WSA w Warszawie z 19.01.2023 r. sygn. akt. V SA/Wa 5114/21. W powyższych orzeczeniach sąd administracyjny uchylał decyzję organu regulacyjnego II instancji (w kilku przypadkach także uchylał decyzję pierwszoinstancyjną). Sąd we wskazanych sprawach nie decydował się jednak na wykorzystanie instytucji wynikającej z art. 145a § 1 p.p.s.a.

³⁹ Por. <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/przedsiębiorstwa-wod-kan-w-dramatycznej-sytuacji-izba-apeluje-do-premiera,404792.html>

Bibliografia/References

- Dauter, B. (2021). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* (wyd. II). Lex/el.
- Dowgier, R. (2011). Konstruowanie programów pomocowych w formie uchwał rad gmin w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości. *Samorząd Terytorialny*, (5), 77–78.
- Etel, M. (2007). Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej. *Państwo i Prawo*, (2), 41–43.
- Gudowski, J. (Red.) (2009). *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa. Komentarz* (wyd. II). LexisNexis.
- Kmieciak, Z. (2022). Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego. *Państwo i Prawo*, (10), 107.
- Kościuk, A. (2020). *Prawo energetyczne. Komentarz*. Lex/el.
- Masternak-Kubiak, M. (2009). *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*. LEX. A Wolters Kluwer business.
- Masternak-Kubiak, M. (2014). W: M. Haczowska (Red.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Lex/el.
- Muras, Z., & Swora, M. (Red.) (2016). *Prawo energetyczne. Tom II. Komentarz do art. 12–72* (wyd. II). Wolter Kluwer.
- Piaskowska, O. M. (Red.) (2022). *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*. Lex/el.
- Plesnarowicz-Durska, E. (2014). *Prawo o ustroju sądów administracyjnych. Komentarz*. LexisNexis.
- Rotko, J. (2011). *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*. Lex/el.
- Szydło, M. (2005). Dostęp do sieci infrastrukturalnych na zliberalizowanych rynkach Unii Europejskiej. *Państwo i Prawo*, (1).
- Szydło, M. (2004). Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (12).
- Walczak-Kowalik, B. (2021). Model regulacji administracyjnoprawnej a sektor wodociągowo-kanalizacyjny. *Studia Iuridica Toruniensia*, 28(1), 320–321.

Dr Mateusz Perkowski

Radca prawny, partner w Kancelarii Radców Prawnych Jan Perkowski i partnerzy sp. p. Autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego, specjalista w zakresie postępowań taryfowych.

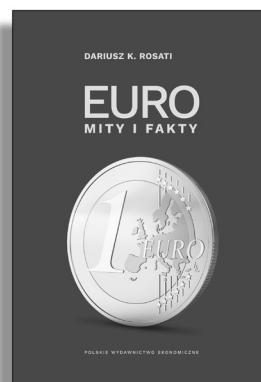
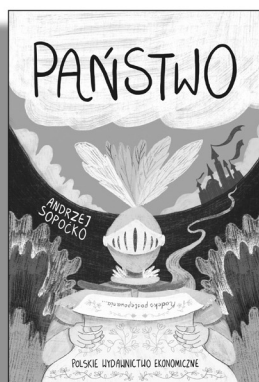
Dr Mateusz Perkowski

Legal counsel, partner in the Law Firm of Legal Advisors Jan Perkowski and Partners sp. p. Author of publications on administrative law, specialist in tariff proceedings.



POLSKIE WYDAWNICTWO EKONOMICZNE

poleca



Książki do nabycia na stronie: www.pwe.com.pl