

PRAWO ENERGETYCZNE. WSPÓŁCZYNNIKI KOREKCYJNE PRZY ZATWIERDZANIU TARYFY

Jak można podważyć decyzję urzędu

Postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia taryfy przedsiębiorstwa energetycznego może zostać zakłócone wskutek konieczności ustalenia współczynników korekcyjnych.

Zgodnie z obowiązującym od połowy 2000 r. art. 23 ust. 2 pkt 2 lit. b) (obecnie pkt 3 lit. a)) ustawy - Prawo energetyczne do kompetencji i obowiązków prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) należy ustalanie współczynników korekcyjnych określających projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego oraz zmianę warunków prowadzenia przez to przedsiębiorstwo danego rodzaju działalności gospodarczej. Początkowo przepisy nie określały, w jaki sposób ustalenie współczynników miało nastąpić. Dopiero wydane później przepisy wykonawcze, np. rozporządzenie ministra gospodarki i pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie ciepłem (Dz. U. nr 184, poz. 1902) sprecyzowało, że prezes URE może, przed wydaniem decyzji zatwierdzającej taryfę, ustalić współczynniki korekcyjne Xw, określające (w proc.) projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania tego przedsiębiorstwa oraz zmianę warunków prowadzenia przez nie danego rodzaju działalności gospodarczej w pierwszym roku stosowania taryfy i wezwać to przedsiębiorstwo do odpowiedniego dostosowania taryfy do wysokości tych współczynników (par. 25 ust. 9 prawa energetycznego).

Tak więc prezes URE powinien przed wydaniem decyzji wystosować do strony odpowiednie wezwanie (pismo). Skorygowanie taryfy do wysokości współczynników zgodnie z wezwaniem byłoby podstawą wydania decyzji pozytywnej. Wprawdzie przepisy nie stanowią o formie owego pisma, lecz powinno ono mieć formę postanowienia, ponieważ dotyczy kwestii wynikłej w toku postępowania, lecz nie rozstrzyga o istocie sprawy (art. 123 par. 2 kodeksu postępowania administracyjnego). Za takim poglądem przemawia okoliczność, że k.p.a.d. nie zawiera zamkniętego katalogu postanowień; w doktrynie uznaje się, że forma postanowienia powinna być stosowana np. w zawiadomieniu o nowym terminie załatwienia sprawy wydanym na podstawie art. 36 par. 1 k.p.a., mimo że przepis takiej formy nie określa. Na wydane postanowienie służyłoby zażalenie jedynie w odwołaniu od decyzji (art. 142 w związku z art. 141 par. 1 k.p.a.).

Możliwości prawne przedsiębiorstwa

Przedsiębiorstwo ma w zasadzie dwie możliwości: odwołać się od decyzji w sprawie współczynników albo dostosować taryfę do wysokości narzuconych współczynników. Przy

PP PRZYKŁAD

Przedsiębiorstwo ciepłownicze złożyło w oddziale URE wniosek o zatwierdzenie taryfy dla ciepła w sierpniu 2003 r. Dopiero po trzech miesiącach zapadła w tej sprawie decyzja, jednak nie w sprawie zatwierdzenia taryfy, ale decyzja o ustaleniu współczynników korekcyjnych, określających projektowaną poprawę efektywności funkcjonowania tego przedsiębiorstwa oraz zmianę warunków prowadzenia przez to przedsiębiorstwo danego rodzaju działalności gospodarczej w pierwszym roku stosowania taryfy w stosunku do roku kalendarzowego poprzedzającego pierwszy rok stosowania taryfy w wysokości minus 3 proc. (dla wytwarzania) i minus 12 proc. (dla przesyłania i dystrybucji). W pouczeniu tej decyzji podano, że po dostosowaniu przez przedsiębiorstwo taryfy do współczynników zostanie wydana druga decyzja - rozstrzygająca wniosek w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła.

wyborze drugiego wariantu decyzja uprawomocnia się i zostaje wydana druga, która zatwierdza taryfę. Prawdopodobieństwo, że w opisanej sytuacji przedsiębiorstwo odwoła się od decyzji w sprawie taryfy, jest mniejsze, skoro przedsiębiorstwo przednio dostosowało taryfę do wysokości narzuconych współczynników, a prawidłowość ich ustalenia nie jest już do podważenia w zwykłym toku instancji.

Jednak zarówno organ musi, jak i przedsiębiorstwo może wziąć pod uwagę fakt, iż przepisy prawa nie przewidują wydania decyzji o nałożeniu współczynników korekcyjnych (poza szczególną sytuacją uregulowaną w nowym ust. 2b w art. 47 prawa energetycznego, którego nie można interpretować rozstrzygająco). W związku z tym może być podniesiony przez przedsiębiorstwo zarzut oparty na art. 156 par. 1 pkt 2 k.p.a., iż decyzja jest nieważna, ponieważ została wydana bez podstawy prawnej. W orzecznictwie przyjmuje się, że „wydanie decyzji bez podstawy prawnej ma miejsce wówczas, gdy w obowiązującym systemie prawnym brak jest przepisu upoważniającego organ administracji państwowej do rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji administracyjnej” (wyrok NSA z 27 maja 1988 r., IV SA 23-28/88 i IV SA 187/88). W innym wyroku podano, że „wydanie decyzji w sprawie, co do której przepis prawa przewiduje jej załatwienie w inny sposób niż przez wydanie decyzji, oznacza, że decyzja została wydana bez podstawy prawnej” (wyrok NSA z 10 czerwca 1983 r., I SA 217/83).

Tak więc w odniesieniu do przedstawionego stanu faktycznego zaistniałego w roku 2003, a więc przed 1 września 2004 r., zgodnie z ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, obecnie może znaleźć zastosowanie art. 160 k.p.a. Przepis ten stanowi, że stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu 156 par. 1 k.p.a., albo stwierdzenia nieważności takiej decyzji, przysługują odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, a po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 września 2003 r. także za utracone korzyści.

Wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji

Wniosek w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wnosi się do URE. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów już orzekł w takiej sprawie i stwierdził, że „Sąd Antymonopolowy w rozumieniu przepisów art. 157 par. 1 w zw. z art. 156 k.p.a. nie jest organem wyższego stopnia w stosunku do prezesa URE. Sąd Antymonopolowy nie jest zatem właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez prezesa URE. Natomiast do kompetencji Sądu Antymonopolowego należy rozpoznanie odwołania od decyzji w sprawie stwierdzenia nieważności wydanej przez prezesa URE na podstawie przepisów Prawa energetycznego” (postanowienie Sądu Antymonopolowego z 31 stycznia 2000 r., XVII Amo 2/00).

O tym, że w grę może wchodzić odpowiedzialność odszkodowawcza URE za wydaną decyzję, świadczą obawy wyrażone przez T. Kowalaka p. o. dyrektora Departamentu Taryf URE na posiedzeniu sejmowej Komisji Gospodarki w dniu 14 grudnia 2004 r., który stwierdził, iż: „w kwestii asymetrii interesów odbiorców chcę powiedzieć, że prezes URE, wydając decyzję, zmusza niejako przedsiębiorstwo do zastosowania taryfy niższej. Przedsiębiorstwo odwołuje się do sądu i po określonym, długim okresie uzyskuje rozstrzygnięcie. W przypadku gdy sąd przyzna rację przedsiębiorstwu, przysługuje mu odszkodowanie ze Skarbu Państwa, obciążające organ administracji, który wydał decyzję wadliwą. Jest to nowa regulacja, niedawno wdrożona”. Uzyskanie odszkodowania w opisanym przypadku nie jest przesądzone, ponieważ zgodnie art. 417¹ par. 2 kodeksu cywilnego, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem.

Wracając jednak do formy ustalenia przez prezesa URE współczynników korekcyjnych, należy wyrazić pogląd, że nieoznaczenie wyraźnej formy w przepisach ustawowych może prowadzić do wyżej opisanych

sporów, a także roszczeń przedsiębiorstw energetycznych do Skarbu Państwa z tytułu wyrządzonych szkód. Praktyka pokazuje, że roszczenia takie są podnoszone, zaś w oficjalnym publikatorze URE, można dowiedzieć się tylko o takich przypadkach, kiedy przedsiębiorstwo przegrało spór („Biuletyn URE” nr 5/2001 - sprawa dotyczyła nieistniejącego już stanu prawnego, tj. oddalenia roszczeń odszkodowawczych przedsiębiorstwa ciepłowniczego na podstawie art. 418 k.c., uchylonego wyrokiem TK z 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000 - Dz.U. nr 145, poz. 1638).

Trzeba wspomnieć, iż ustawa z dnia 4 marca 2005 r. zmieniająca Prawo energetyczne (Dz.U. nr 62, poz. 552), obowiązująca od maja br., wprowadziła w art. 47 nowy ust. 2b, który stanowi o możliwości ustalenia z urzędu, w drodze decyzji, współczynników korekcyjnych wynikających wyłącznie ze zmiany warunków zewnętrznych. Jednak przepis ten będzie mógł zostać zastosowany najwcześniej w 2006 r., ponieważ jest to uzależnione od wydania nowych rozporządzeń w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zatwierdzenia taryfy na nowych zasadach wynikających z tego rozporządzenia (art. 20 ustawy zmieniającej prawo energetyczne). Dlatego poruszone w niniejszym artykule wątpliwości na tle procedury stosowania współczynników korekcyjnych nie odnoszą się do tego przepisu. Przepis ten nie może być też na zasadzie analogii zastosowany do omawianego w artykule przykładu.

Henryk Palarz

Autor jest wykładowcą w Wyższej Szkole Handlowej w Rudzie Śląskiej

JUTRO W GAZEC DODATEK



Jak rozliczyć koszty i p w jednostki budżetów