

Ile potrzeba czasu na zatwierdzenie taryfy?

Autorzy: Tomasz Dec, Grzegorz Słowiński - pracownicy Wschodniego Oddziału Terenowego URE z siedzibą w Lublinie

(Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki – nr 6/2005)

Jednym z podstawowych narzędzi regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych jest zatwierdzanie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (zwanego dalej „Prezesem URE”) taryf dla paliw gazowych i energii. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne¹¹ (zwanego dalej „Prawem energetycznym”), przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla paliw gazowych i energii, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE, oraz proponują okres ich obowiązywania.

1. W wyniku nowelizacji Prawa energetycznego, dokonanej z dniem 3 maja 2005 r.²¹, w art. 47 ust. 2 wykreślono postanowienie zastrzegające, że Prezes URE zobowiązany był zatwierdzić taryfę bądź odmówić jej zatwierdzenia „w terminie 30 dni”. Postanowienie to, na pozór bardzo proste i jednoznaczne, wywołało wiele kontrowersji i sporów natury prawnej, które mogły nawet – w skrajnym przypadku – uniemożliwić zatwierdzenie taryfy. Było ono regulacją szczególną w stosunku do norm zawartych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³¹ (zwanego dalej „Kpa”), która kompleksowo określa terminy załatwiania spraw przez organy administracji publicznej oraz procedury z tym związane (art. 35).

Ocena charakteru prawnego tego 30-dniowego terminu była przedmiotem orzekania (wskutek odwołania wniesionego od decyzji Prezesa URE) przez Sąd Antymonopolowy (obecnie: Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Wśród orzeczeń tego Sądu znajdują się takie, w których wyrażono pogląd, że jest on terminem „materialnym” i niezatwierdzenie taryfy w ciągu 30 dni od dnia jej przedłożenia do zatwierdzenia stanowi rażące naruszenie prawa, a w konsekwencji – brak możliwości wydania jakiegokolwiek decyzji – zarówno o zatwierdzeniu taryfy jak i o odmowie jej zatwierdzenia (por. wyrok z dnia 29 września 1999 r. – sygn. akt XVII Ame 34/99). Natomiast w wyroku z dnia 29 grudnia 1999 r. (sygn. akt XVII Ame 38/99), wyrażony został pogląd, że termin ten ma charakter instrukcyjny (a więc taki jak w Kpa), a jego naruszenie nie wywołuje wspomnianych wyżej skutków prawnych w zakresie ważności decyzji administracyjnej. Przedstawiony problem został ostatecznie rozstrzygnięty w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2002 r., sygn. akt I CKN 1465/99 (OSNC 2003/4/53), w którego uzasadnieniu jednoznacznie stwierdzono, że wspomniany 30-dniowy termin jest terminem procesowym o charakterze instrukcyjnym⁴¹.

2. Obecnie, po usunięciu z art. 47 Prawa energetycznego zapisu o 30-dniowym terminie, w którym Prezes URE zobowiązany był do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia taryfy, pojawiają się głosy, że może to doprowadzić do przewlekłości postępowań administracyjnych w tych sprawach, a w szczególności – dotyczących zatwierdzania taryf dla ciepła⁵¹. Obawy te są płonne i wynikają z nieznamości prawa. Otóż w obecnym stanie prawnym postępowanie w sprawie zatwierdzenia taryfy zostało w pełni poddane ogólnym zasadom określonym w Kpa, co oznacza, że postępowanie w tych sprawach powinno zakończyć się w terminach przewidzianych dla załatwiania spraw przez przepisy tej ustawy. Jednoznacznie wskazuje na to art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego, który do postępowań toczących się przed Prezesem URE nakazuje stosować przepisy Kpa.

Zgodnie z postanowieniem art. 35 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy **bez zbędnej zwłoki**. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (art. 35 § 2).

Natomiast załatwienie sprawy **wymagającej postępowania wyjaśniającego** powinno nastąpić nie później niż **w ciągu miesiąca**, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu **dwóch miesięcy** od dnia wszczęcia postępowania (art. 35 § 3). Zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie, „*cecha szczególnego skomplikowania sprawy może wynikać z zawilości w ustaleniu stanu faktycznego lub stanu prawnego, konieczności dokonywania licznych czynności postępowania dowodowego, gromadzenia rozproszonych danych*” (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, str. 278).

Należy więc uwzględnić fakt, że uzasadnienie wniosku o zatwierdzenie taryfy zawiera cały szereg danych techniczno-ekonomicznych, których analiza i weryfikacja wymaga dokonania licznych, a przede wszystkim czasochłonnych czynności. Dokonując formalnoprawnej i merytorycznej oceny takiego wniosku trzeba przebyć analogiczną ścieżkę myślową do tej, jaką wykonuje w trakcie opracowywania taryfy przedsiębiorstwo energetyczne. Z tych też względów uznanie postępowania administracyjnego o zatwierdzenie taryfy, jako sprawy szczególnie skomplikowanej w rozumieniu art. 35 § 3 Kpa jest – co do zasady – słuszne, co nie oznacza, że nie może ono zostać zakończone wcześniej niż w okresie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia.

Rozważając ten problem w świetle obowiązujących regulacji prawnych, należy jednoznacznie stwierdzić, że nie ma żadnego niebezpieczeństwa nadmiernego wydłużania postępowań w sprawie zatwierdzania taryf. Stosownie do art. 12 Kpa, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Realizację tej ogólnej zasady postępowania administracyjnego zapewniają, będące jej dookreśleniem, przedstawione wyżej przepisy art. 35 Kpa.

3. Trzeba również podkreślić, że niebagatelną rolę w procesie zatwierdzania taryf odgrywa samo przedsiębiorstwo energetyczne. Szybkość postępowania o zatwierdzenie taryfy zależy w znacznej mierze od sposobu przygotowania wniosku o jej zatwierdzenie. Przedstawiane wnioski niejednokrotnie już na samym wstępie obciążone są brakami formalnymi (np. brak dokumentów potwierdzających prawidłową reprezentację strony, brak potwierdzenia za zgodność z oryginałem przedkładanych kopii dokumentów, nieuiszczenie stosownej opłaty skarbowej). Wezwanie do usunięcia tych braków nakazują przepisy Kpa (art. 64 § 2, art. 262), więc podejmowanie przez organ czynności w tym zakresie nie może być poczytane jako zwłoka w załatwieniu sprawy. Przesądza o tym wprost art. 35 § 5 Kpa, stanowiąc – że do wymienionych wcześniej terminów nie wlicza się m.in. okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu i okresów zawieszenia postępowania oraz terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności.

4. Działalność regulacyjna Prezesa URE w trakcie postępowania administracyjnego o zatwierdzenie taryfy dotyczy ustalenia, czy przedsiębiorstwo energetyczne opracowało taryfę w sposób przewidziany prawem. Dążenie do ustalenia w tym przedmiocie prawdy

obiektywnej jest prawnym obowiązkiem Prezesa URE. Art. 7 Kpa stanowi, iż w toku postępowania administracyjnego organy administracji publicznej stoją na straży praworządności i podejmują wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie **interes społeczny i słuszny interes obywateli**. Realizację tej zasady zapewniają przepisy Kpa, które regulują sposób prowadzenia postępowania dowodowego. Przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia taryfy Prezes URE zobowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy (por. art. 77 § 1). Z tych też względów w trakcie postępowania o zatwierdzenie taryfy, zgodnie z art. 50 § 1, przedsiębiorstwo energetyczne wzywane jest – w razie potrzeby – do składania wyjaśnień niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy. Wykonywanie przez organ administracji publicznej nałożonych prawem obowiązków, w tym także w zakresie przeprowadzania postępowania dowodowego, nie może być traktowane jako nadmierna ingerencja Prezesa URE w opracowaną przez przedsiębiorstwo energetyczne taryfę ani jako nieusprawiedliwione, nadmierne wydłużanie postępowania w sprawie jej zatwierdzenia.

5. Zgodnie z art. 47 ust. 1 Prawa energetycznego, to przedsiębiorstwa energetyczne **ustalają taryfy** (które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE) oraz proponują okres ich obowiązywania. Wynika z tego, że to przedsiębiorstwo energetyczne, przedkładając Prezesowi URE opracowaną przez siebie taryfę do zatwierdzenia, jest jej konstruktorem, a organ ten w toku wspomnianego postępowania dokonuje oceny, czy przedstawiona taryfa ustalona została zgodnie z przepisami prawa. Granice ingerencji organu w tym zakresie określają przepisy art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 47 i 49 Prawa energetycznego oraz wykonawcze do tej ustawy rozporządzenia w sprawie zatwierdzania taryf⁶¹. Natomiast tryb postępowania Prezesa URE – stosownie do art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego – wyznaczają przepisy Kpa.

6. Zaniechanie przez Prezesa URE czynności postępowania dowodowego, w tym zmierzających do ustalenia, czy wszystkie przedstawione we wniosku taryfowym koszty prowadzonej przez przedsiębiorstwo koncesjonowanej działalności gospodarczej są kosztami uzasadnionymi oraz poprzestanie na ocenie pierwotnie złożonego wniosku, musiałyby w wielu przypadkach prowadzić do wydania decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy. W takim stanie rzeczy postępowanie administracyjne wprawdzie zakończyłoby się szybko wydaniem decyzji, ale skutek, zarówno dla przedsiębiorstwa energetycznego jak i jego odbiorców, byłby niezadowolający (przedsiębiorstwo zmuszone byłoby do złożenia nowego wniosku o zatwierdzenie taryfy bądź dochodzenia swoich racji przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów)⁷¹.

7. Rozważając zagadnienie szybkości postępowania o zatwierdzenie taryfy należy zwrócić uwagę na obowiązki Prezesa URE, które powstają w przypadku, gdy postępowanie administracyjne nie może być zakończone w jednym z terminów określonych w art. 35 Kpa. Zgodnie z art. 36 § 1, o każdym przypadku niezakończonym w terminie określonym w art. 35, organ zobowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. W doktrynie wyrażane są poglądy, iż zawiadomienie o niezakończonym w terminie postępowaniu powinno mieć formę postanowienia (np. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, str. 282). Niezakończony w terminie postępowanie w jednym z terminów, o których mowa w art. 35 Kpa oraz brak skierowanego do strony zawiadomienia stosownie do art. 36 § 1, może rodzić skutek w postaci sięgnięcia przez stronę po środki prawne służące do zwalczania bezczynności organu, w tym skargę na bezczynność do wojewódzkiego sądu

administracyjnego (art. 3 § 1 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)⁸¹.

8. Dodatkowo należałoby rozważyć, czy sytuacja, w której taryfa z różnych przyczyn nie zostanie zatwierdzona w terminie przewidzianym w art. 35 Kpa, może rodzić po stronie Prezesa URE odpowiedzialność odszkodowawczą. Art. 77 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹¹ stanowi, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Konkretyzację tej konstytucyjnej zasady stanowią przepisy art. 417-417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁰¹. Zgodnie z brzmieniem art. 417¹ § 3, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W szczególności szkoda taka mogłaby powstać w sytuacji, gdyby nowa taryfa przewidywała wzrost cen i stawek opłat a Prezes URE zatwierdziłby ją z opóźnieniem.

Sięgnięcie przez stronę postępowania administracyjnego po przepisy kształtujące odpowiedzialność Skarbu Państwa za działania organów administracji publicznej, które zdaniem strony spowodowały powstanie szkody, wymaga zatem, oprócz określenia samej szkody, także wykazania, że działania te były niezgodne z prawem oraz związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy konkretnym działaniem lub zaniechaniem organu administracji a powstałą wskutek tego szkodą.

9. W swoistym, złożonym postępowaniu administracyjnym jakim jest postępowanie w sprawie zatwierdzenia taryfy, szybkie podjęcie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia nie może stać się celem samym w sobie, często bowiem, jak już wcześniej wskazano, skutkowałoby to wydaniem decyzji o odmowie zatwierdzenia taryfy. Wielokrotnie przedsiębiorstwo energetyczne dopiero w toku postępowania nadaje opracowywanej taryfie kształt odpowiadający wymaganiom bezwzględnie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Zaniechanie Prezesa URE w dążeniu do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy z poszanowaniem interesu społecznego i słusznego interesu strony może mieć o wiele większe konsekwencje niż ewentualne przekroczenie terminów określonych w art. 35 Kpa (mając na względzie fakt, iż stan pozostawiania organu w zwłoce może być konwalidowany przez podjęcie czynności określonych w art. 36).

W procesie zatwierdzania taryfy nie można przecież zapominać o odbiorcach paliw i energii, a przede wszystkim o fakcie, iż Prezes URE prowadząc działalność regulacyjną zobowiązany jest do równoważenia interesów odbiorców paliw i energii i przedsiębiorstw energetycznych (por. art. 23 ust. 1 Prawa energetycznego).

10. Podsumowując powyższy wywód, wyrażamy pogląd, iż ogólne zasady określone w Kpa, w tym terminy załatwiania spraw wyznaczone przez art. 35, w sposób dostateczny zabezpieczają przed ewentualną przewlekłością (ze strony organu) postępowań w sprawie zatwierdzania taryf. Natomiast wspomniana na wstępie nowelizacja Prawa energetycznego nie wpływa w żaden sposób na szybkość tych postępowań, usuwa natomiast niepotrzebne wątpliwości prawne.

^{1]} Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1504 i Nr 203, poz. 1966, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 34, poz. 293, Nr 91, poz. 875, Nr 96, poz. 959, i Nr 173, poz. 1808 oraz z 2005 r. Nr 62, poz. 552, Nr 163, poz. 1362 i Nr 175, poz. 1462.

^{2]} Dokonała tego ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U z 2005 r. Nr 62, poz. 552).

^{3]} Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, z 2002 r. Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 169, poz. 1387, z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 i Nr 170, poz. 1660, z 2004 r. Nr 162, poz. 1692 oraz z 2005 r. Nr 64, poz. 565 i Nr 78, poz. 682.

^{4]} Analizie tego problemu poświęcony jest również artykuł R. Taradejna, *Charakter prawny terminu określonego w art. 47 ust. 2 Prawa energetycznego*, Biuletyn URE Nr 6/99.

^{5]} Tak np. H. Palarz, w artykule *Trzeba będzie dłużej czekać*, „Gazeta Prawna” Nr 29 z 12 maja 2005 r.

^{6]} Por. rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz. U. z 2004 r. Nr 105, poz. 1114); 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. z 2004 r. Nr 184, poz. 1902); rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie paliwami gazowymi (Dz. U. z 2004 r. Nr 277, poz. 2750).

^{7]} Warto zauważyć, że wiele przedsiębiorstw stosuje dosyć specyficzną praktykę: składa odwołanie do sądu, byleby tylko nie uchybić 14-dniowemu terminowi na jego wniesienie, a następnie, po głębszej analizie uzasadnienia decyzji – cofa odwołanie.

^{8]} Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.

^{9]} Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 oraz z 2001 r. Nr 28, poz. 319.

^{10]} Dz. U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.