

Maciej Gnela

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA SZKODĘ SPOWODOWANĄ DECYZJĄ PREZESA URE W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA CEN ZA ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ

Wprowadzenie

Jedną z przyczyn uchwalenia ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw¹, którą wprowadzono do tego kodeksu² nowe uregulowanie odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej, było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., SK 18/2000³. W tym orzeczeniu Trybunał dokonał nowej wykładni ówczesnego art. 417 k.c. w zgodzie art. 77 ust. 1 Konstytucji⁴, w myśl którego „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Trybunał stwierdził, że odpowiedzialność za szkodę spowodowaną wykonywaniem władzy publicznej z art. 417 k.c. nie jest oparta na zasadzie winy i obciąża organ władzy, a nie konkretnego funkcjonariusza (jak dotychczas przy-

¹ Dz.U. Nr 162, poz. 1692.

² Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

³ Dz.U. Nr 145, poz. 1638.

⁴ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze sprostowaniem.

mowano), a przesłanką tej odpowiedzialności jest „działanie niezgodne z prawem”. Stwierdził także niezgodność art. 418 k.c. z art. 77 ust. 1 oraz z art. 64 Konstytucji⁵.

Omawiane orzeczenie stało się impulsem do uregulowania w Kodeksie cywilnym odpowiedzialności za szkody związane z wykonywaniem władzy publicznej⁶. Nowelizacja z 2004 r. nadała nowe brzmienie art. 417 i art. 421 k.c., wprowadziła nowe art. 417¹ i 417² k.c., oraz uchyliła art. 419–420² k.c. Nowość regulacji nie pozwala na wyciąganie jednoznacznych wniosków w przedmiocie oceny jej poprawności. Należy poczekać na ugruntowanie się poglądów doktryny i orzecznictwa. Warto jednak spojrzeć na tę regulację z punktu widzenia jej ewentualnej przydatności w dochodzeniu naprawienia szkód, jakich w wyniku decyzji Prezesa URE mogą doznać przedsiębiorstwa energetyczne⁷. Opracowanie dotyczy tylko problemu decyzji w sprawie taryfy energii elektrycznej, których wydawanie należy do kompetencji Prezesa URE. Rozważenia wymagają przypadki wydania w tego rodzaju sprawach decyzji zgodnych z prawem, decyzji niezgodnych z prawem oraz przypadki zaniechania wydania decyzji. Specyfika odwołania od decyzji Prezesa URE w sprawie taryfy wymaga także spojrzenia na problem szkody powstałej w związku z wydaniem lub niewydaniem w tej sprawie wyroku przez SOKiK lub inny sąd powszechny.

Specyfika działalności gospodarczej w zakresie energetyki

Branża energetyczna jest bardzo mocno skoncentrowana, a największe podmioty⁸ wytwarzające energię elektryczną są skupione w ramach grup kapitałowych stanowiących własność Skarbu Państwa. Cztery spółki akcyjne działające pod następującymi firmami:

- Polska Grupa Energetyczna S.A. (z siedzibą w Warszawie),
- Tauron – Polska Energia S.A. (z siedzibą w Katowicach),
- Enea S.A. (z siedzibą w Poznaniu),
- Energia S.A. (z siedzibą w Gdańsku).

Z wyjątkiem Enea S.A.⁹, pozostałe spółki konsolidują podmioty działające na rynku energii elektrycznej i ciepła (w zakresie jej wytwarzania, przesyłu,

⁵ *Ibidem*, s. 286 i nast.

⁶ Zasady odpowiedzialności za szkody wyrządzone wykonywaniem władzy publicznej i tak musiałyby być wprowadzone w związku z prawem wspólnotowym przewidującym taką odpowiedzialność za działalność organów Wspólnoty (Unii Europejskiej); por. M. Alt, M. Szponar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 127–128.

⁷ Przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. jedn. Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

⁸ Obok podmiotów z udziałem Skarbu Państwa, do głównych uczestników rynku energii elektrycznej w Polsce należą Vattenfall S.A. i RWE Polska S.A.

⁹ Notowanej na Gieldzie Papierów Wartościowych S.A. od 18 lipca 2008 r. W debiucie Vattenfall S.A. nabył ak.c.ji uprawniających go do 18,66% głosów na WZA.

dystrybucji i handlu), w których Skarb Państwa ma 100% akcji. Ich powstanie determinowane było działaniem w ramach rządowego „Programu dla elektroenergetyki” z 27 marca 2006 r.¹⁰, który w założeniach miał ułatwić pozyskiwanie inwestorów dla branży, a także umożliwić konkurowanie z zagranicznymi przedsiębiorstwami energetycznymi (przy jednoczesnym obniżeniu kosztów wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej), wzrost bezpieczeństwa energetycznego i niezawodności dostaw oraz ograniczenie wpływu energetyki na środowisko. Jednak najistotniejszym zamierzeniem planu koncentracji podmiotów z branży energetycznej było „stworzenie” mechanizmu rynkowego polegającego na tym, aby grupy kapitałowe zaczęły konkurować ze sobą o klienta finalnego (odbiorcę).

Powyższe działania są zasadne, bowiem w szczególności wytwórcy i operatorzy systemów dystrybucyjnych (OSD) energii elektrycznej działają w realiach monopolu naturalnego, co nie oznacza, że taki stan ma pozostać utrwalony. Nieodzwonne okazały się działania mające na celu liberalizację rynku energii elektrycznej, choćby w ograniczonym zakresie, wprowadzenie mechanizmów konkurencji dla racjonalizacji działań i zwiększenia efektywności przedsiębiorstw energetycznych¹¹.

Najważniejszym instrumentem powodującym pojawienie się zjawiska konkurencyjności na rynku energii elektrycznej jest zasada TPA (z ang. *Third Party Access*) – zasada dostępu stron trzecich do sieci dystrybuujących energię elektryczną. Wyraża się ona w równym dostępie do sieci energetycznych na równych i niedyskryminujących zasadach oraz rozsądnych i przejrzystych warunkach dostępu do urządzeń kluczowych.

Wytwarzanie, dystrybucja, pośrednictwo i handel energią elektryczną jest objęte koniecznością uzyskania koncesji przed podjęciem działalności gospodarczej w tym zakresie. Wydawana jest ona na okres od 10 do 50 lat, co jest regulacją szczególną w stosunku do przepisu art. 47 ust. 3 u.s.d.g., która normuje możliwość przyznania koncesji na okres od lat 5 do 50, chyba że przedsiębiorca wnioskuje o przyznanie krótszego okresu. *Lex specialis* ogranicza możliwość uzyskania koncesji na czas krótszy. Główną funkcją tego rodzaju reglamentacji jest zapewnienie trwałości i pewności dostaw energii elektrycznej jako dobra, które realizuje.

Ponadto należy zauważyć, że przedsiębiorstwa energetyczne nie mają swobody w kształtowaniu cen energii elektrycznej, gdyż zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne¹², taryfa za energię elektryczną ma być kalkulowana w sposób zapewniający ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. W tym celu mają prowadzić specjalną ewidencję księgową, a taryfę musi zatwierdzić Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w drodze decyzji administracyjnej.

¹⁰ Uchwała Rady Ministrów.

¹¹ B. Kasprzyk, *Prawo energetyczne w gminie*, Poznań 2004, s. 9.

¹² T. jedn. Dz.U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.

Państwo za pośrednictwem Prezesa URE ingeruje zatem władczo w sferę działalności przedsiębiorstw energetycznych w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Co prawda, jeżeli w związku z decyzją Prezesa URE w sprawie taryfy przedsiębiorstwo energetyczne poniesie szkodę, może dochodzić od Skarbu Państwa odszkodowania na podstawie art. 417¹ § 2 lub § 3 k.c.

Czy jednak spółki akcyjne ze 100% udziałem Skarbu Państwa działającym w sferze *dominium* wystąpią do sądu przeciwko Skarbowi Państwa działającemu w sferze *imperium* przez Prezesa URE? Z orzecznictwa z ostatnich lat wynika¹³, że jedynie przedsiębiorstwa energetyczne, w których Skarb Państwa nie jest współnikiem, zaskarżają decyzje Prezesa URE w sprawie taryf do SOKiK (na podstawie art. 30 ust. 2 Prawo energetyczne). Te przedsiębiorstwa realizują bowiem cele statutowe charakterystyczne dla przedsiębiorcy, tzn. dążą do osiągnięcia zysków, a art. 45 ust. 1 pkt 3 Prawo energetyczne, nakłada na nie obowiązek realizacji celów publicznych w postaci kalkulacji taryfy, z uwzględnieniem „ochrony interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat”. Wydaje się, że realizacja tego zadania nie powinna „ustawowo” obciążać przedsiębiorstw energetycznych, a należycie funkcjonująca wolna konkurencja byłaby wystarczająca dla kalkulacji cen z uwzględnieniem istnienia tejże konkurencji. Jednakże nie ma konkurencji w zakresie cen energii elektrycznej, gdyż Prezes URE w każdym przypadku jej kalkulacji uwzględni wspomniany wyżej wymóg z art. 45 ust. 1 pkt 3 Prawo energetyczne. Prywatne przedsiębiorstwa energetyczne, odwołując się do SOKiK, podnoszą, że przez odmowne decyzje Prezesa URE w sprawie zatwierdzenia taryfy ponoszą szkody, w szczególności dlatego, że Prezes URE odmawia, ich zdaniem, uwzględnienia w kalkulacji ceny energii kosztów uzasadnionych. SOKiK nie podziela ich stanowiska.

Wobec powyższego można wątpić w wykorzystywanie w praktyce art. 417¹ § 2 k.c. do naprawiania szkód, jakie ponoszą przedsiębiorstwa energetyczne z udziałem Skarbu Państwa. Jednakże na tle tych stanów faktycznych można zilustrować stosowanie art. 417¹ § 2 i § 3 k.c. w sprawach, gdy z jednej strony poszkodowany jest powiązany ze Skarbem Państwa działającym w sferze *dominium*, a z drugiej, odpowiedzialnym za szkodę jest Skarb Państwa, działający w sferze *imperium*.

Kompetencje Prezesa URE w zakresie decyzji taryfowej

Zgodnie z art. 21 Prawo energetyczne, Prezes URE, jest centralnym organem administracji rządowej powoływanym na okres 5 lat przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. W zakresie jego zadań

¹³ Por. np. wyroki Sądu Okręgowego w Warszawie SOKiK: z 30 lipca 2008 r., sygn. Akt XVII AmE140/07; 28 stycznia 2008 r., sygn. akt XVII AmE 198/07; z 12 listopada 2007 r., sygn. akt XVII AmE 93/07.

ustawowych ma on regulować działalność przedsiębiorstw energetycznych, tak by była ona zgodna z obowiązującymi przepisami, a także z założeniami polityki energetycznej państwa, zmierzając do minimalizacji kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne i odbiorców energii elektrycznej.

Organem sprawującym nadzór nad Prezesem URE jest zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁴, minister właściwy do spraw gospodarki. Tenże minister jest zatem organem wyższego stopnia w rozumieniu art. 17 pkt 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵.

Ustawa nakłada obowiązek takiego kształtowania cen za jednostkę energii elektrycznej, aby plan taryfowy uwzględniał pokrycie kosztów uzasadnionych działalności przedsiębiorstwa energetycznego, w szczególności w zakresie wytwórstwa i dystrybucji energii elektrycznej, modernizacji sieci, a także rozwoju i ochrony środowiska (tzw. koszty uzasadnione), oraz zapewniał ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen. W tym celu przedsiębiorca ma obowiązek prowadzenia osobnych kont ewidencji księgowej, tak aby umożliwione było obliczanie kosztów związanych z działalnością wytwarzania i dystrybucji jednostki energii elektrycznej, od kosztów niezwiązanych z przedmiotową działalnością. Zatem sporządzanie taryfy to obowiązek przedsiębiorstw energetycznych, jednak ustawa nakłada na nie obowiązek przedstawiania do zaakceptowania przez Prezesa URE. Szczegółowe zasady kształtowania cen energii elektrycznej są określone w odrębnym rozporządzeniu¹⁶, zwane dalej „rozporządzeniem taryfowym”, wydawanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i po zasięgnięciu opinii Prezesa URE.

Wydawanie decyzji w zakresie akceptowania taryf dla energii elektrycznej pozostaje w wyłącznej kompetencji Prezesa URE. Te decyzje administracyjne mają charakter aktów administracyjnych związanych, czyli organ administracyjny ma obowiązek wydawania decyzji pozytywnej w razie spełnienia dyspozycji normy prawnej. W postępowaniu przed Prezesem URE stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁷, z zastrzeżeniem, że od decyzji Prezesa URE w sprawie taryfy za energię elektryczną nie przysługuje odwołanie od decyzji w ramach procedury administracyjnej¹⁸, lecz odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK), złożone w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia decyzji.

¹⁴ T. jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.

¹⁵ T. jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 14 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie energią elektryczną (Dz.U. z 2001 r. Nr 1, poz. 7 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z 14 czerwca 1960 r., t. jedn. Dz.U z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

¹⁸ Jest to zatem postępowanie jednoinstancyjne w trybie administracyjnym (regulę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wyraża art. 15 k.p.a.), od którego służy odwołanie do sądu (SOKiK).

Problem decyzji Prezesa URE i wyroku SOKiK w sprawie taryfy cen energii elektrycznej

Powstaje pytanie, kiedy decyzja Prezesa URE w sprawie zaakceptowania taryfy za energię elektryczną jest ostateczna. Zgodnie z art. 104 § 2 k.p.a. decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Natomiast w myśl art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji są ostateczne. Jednakże zgodnie z art. 30 ust. 2 Prawo energetyczne, od decyzji Prezesa URE w sprawie taryfy przysługuje odwołanie do SOKiK. Jest to przykład odwołania od decyzji administracyjnej do sądu powszechnego – tu SOKiK. Ten sąd może dokonać nie tylko kontroli decyzji, ale może także rozpatrzyć sprawę merytorycznie i orzec co do istoty sprawy¹⁹. Zatem decyzja Prezesa jest ostateczna w literalnym brzmieniu art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a., ale ponieważ przysługuje od niej odwołanie do sądu (SOKiK) w terminie 2 tygodni, wobec tego nie jest „prawomocna” z punktu widzenia tego szczególnego trybu odwołania do sądu powszechnego. Pomocny może okazać się art. 269 k.p.a., w myśl którego:

Decyzje określone w innych przepisach prawnych jako prawomocne uważa się za ostateczne, chyba że z przepisów tych wynika, iż dotyczą one takiej decyzji, która została utrzymana w mocy w postępowaniu sądowym bądź też nie została zaskarżona w tym postępowaniu z powodu upływu terminu do wniesienia skargi.

Brzmienie tego przepisu budzi wątpliwości, a ponadto w przepisach szczególnych dotyczących odwołania do SOKiK, od decyzji Prezesa URE nie ma mowy o „prawomocnej decyzji”. Wobec tego należy przyjąć, że gdy przedsiębiorstwo energetyczne nie wniesie odwołania do SOKiK od decyzji Prezesa URE, to jego decyzja jest ostateczna w rozumieniu k.p.a. W pozostałych wypadkach, gdy już rozstrzygał „wiąząco” w sprawie sąd (SOKiK) można mówić o decyzji prawomocnej i ostatecznej w rozumieniu k.p.a. Jednakże takich decyzji nie można zmieniać w trybie administracyjnym. W szczególności, gdy sąd uchyli decyzję i orzeknie odmiennie co do istoty sprawy. Decyzja „staje się” sądowym wyrokiem co do istoty sprawy (wyrokiem merytorycznym). Wzruszanie wyroku SOKiK odbywa się przy pomocy środków zaskarżenia (oraz innych) przewidzianych w k.p.c. a nie k.p.a.

Odwołanie od decyzji Prezesa URE wnosi się za jego pośrednictwem (art. 479¹⁷ § 1 k.p.c.) i powinno ono odpowiadać wymogom przewidzianym dla pisma procesowego²⁰. W trakcie badania, czy odwołanie jest wniesione w terminie i czy jest dopuszczalne, Prezes URE może uznać zasadność odwołania i nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części,

¹⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2001, s. 318.

²⁰ W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 367–368.

o czym niezwłocznie powinien powiadomić stronę (przedsiębiorstwo energetyczne), przesyłając jej nową decyzję (art. 479¹⁸ § 2 k.p.c.), od której stronie służy odwołanie²¹. Z kolei SOKiK może oddalić odwołanie (jeżeli jest bezzasadne), a w razie uwzględnienia odwołania może zaskarżoną decyzję uchylić albo zmienić w całości lub w części i orzec co do istoty sprawy²² (art. 479⁵³ § 2 k.p.c.) – o czym dalej.

Przesłanki stosowania art. 417¹ § 2 k.c.

Przepis art. 417¹ § 2 k.c. dotyczy m.in. szkody wyrządzonej wydaniem ostatecznej decyzji niezgodnej z prawem. Dochodzenie naprawienia szkody jest możliwe dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności wydanej decyzji z prawem.

W myśl przytoczonego przepisu można dochodzić odszkodowania również w przypadku szkód wyrządzonych orzeczeniami sądów administracyjnych i cywilnych, a także powstałych na skutek prawomocnych orzeczeń wydanych na podstawie niezgodnych z Konstytucją RP aktów normatywnych. Dochodzenie roszczeń jest jednak uzależnione od wyniku odrębnego postępowania, tzw. prejudykacyjnego, a uprawnionym do tego, będzie tylko i wyłącznie strona, będąca stroną postępowania zakończonego niezgodnym z prawem orzeczeniem lub decyzją. Dodatkowo musi być uprawdopodobnione, że pomiędzy szkodą a wydanym prawomocnym orzeczeniem lub decyzją ostateczną zachodzi normalny związek przyczynowy²³. Podmiot zainteresowany kompensacją musi także wykorzystać cały tok instancyjności w przedmiotowej sprawie (w innym razie nie będzie mógł żądać wydania prejudykatu). W postępowaniach administracyjnych uzyskanie prejudykatu jest możliwe w sytuacji, gdy decyzja stanie się ostateczna, czyli nie przysługuje odwołanie administracyjnym toku postępowania.

Wykorzystanie art. 417¹ § 3 k.c. w sprawie szkód związanych z niewydaniem decyzji lub orzeczenia w sprawie taryfy dotyczącej ceny energii elektrycznej

Szkoda może również powstać na skutek nie wydania decyzji lub orzeczenia. Przyczyną może być postępowanie przewlekłe prowadzone, tzn. wydanie decyzji lub orzeczenia przesuwają się w czasie bez uzasadnionej przyczyny. W tym celu należy ocenić, czy zwłoka nie jest spowodowana wadliwością podejmowanych czynności, oraz czy sprawa nie jest nadmiernie zawila, nie posiada dużej licz-

²¹ *Ibidem*, s. 368.

²² *Ibidem*.

²³ Z. Banaszczyk, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 822.

by stanów faktycznych do przeanalizowania etc. Jednakże centralnym punktem odniesienia przy rozpatrywaniu tej sytuacji będzie odpowiedź na pytanie, czy postępowanie mogło być zakończone w rozsądnym terminie, czyli takim, który był niezbędny do rozstrzygnięcia lub zakończenia sprawy.

W przypadku zaniechania (lub niewydania) przez Prezesa URE decyzji w sprawie taryfy za energię elektryczną mimo obowiązku wynikającego z ustawy Prawo energetyczne, obowiązuje dotychczasowa taryfa. Jednak i w takiej sytuacji może powstać szkoda, jeżeli poprzednia kalkulacja ceny za energię elektryczną nie uwzględnia zwiększonych, a zaproponowanych w taryfie przez przedsiębiorstwo energetyczne kosztów uzasadnionych. Wedle oceny Prezesa URE może mieć to podstawę prawną, o ile będzie to działanie w uzasadnionych interesach odbiorców, przed nieuzasadnionymi kosztami dostawy energii elektrycznej. W takiej sytuacji muszą zostać spełnione poniższe trzy przesłanki.

Uszczerbek zostanie dokonany w postaci utraconych korzyści przez niewydanie aktu administracyjnego, spowodowanie szkody tym zaniechaniem, a także istnieje związek przyczynowy pomiędzy tym faktem a powstałą szkodą²⁴. Zatem przedsiębiorca musi we właściwym postępowaniu wykazać, że szkoda powstała a zdarzeniem skutkującym takim zdarzeniem ma swoje źródło w zaniechaniu wydania decyzji akceptującej nową taryfę. Również postępowanie sądów (SOKiK, sądu apelacyjnego) może być przewlekłe.

Niezgodność z prawem decyzji i orzeczeń w sprawie taryfy cen energii elektrycznej oraz zaniechania ich wydania a problem postępowania prejudycjalnego

Decyzja Prezesa URE zatwierdzająca taryfę może być niezgodna z prawem. Wydaje się, że niezgodna z prawem będzie decyzja wydana bez uwzględnienia kosztów uzasadnionych przedsiębiorcy. W praktyce częściej niezgodną z prawem może okazać się decyzja odmawiająca zatwierdzenia taryfy. Niezgodność z prawem może polegać na odrzuceniu z ogólnej puli poniesionych wydatków niektórych składników kosztowych. Z orzecznictwa SOKiK wynika, że skarżący podnoszą, że Prezes URE wbrew ustawie i rozporządzeniu taryfowemu nie uwzględnia w całości kalkulacji przedstawianych przez przedsiębiorstwo energetyczne. Ale decyzja Prezesa URE, od której strona wniosła odwołanie do SOKiK nie jest ostateczna.

W przypadkach wydania decyzji (decyzji zatwierdzającej i decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy) ostatecznej oraz niewydania decyzji (zaniechanie wydania jakiegokolwiek decyzji) fakt niezgodności z prawem decyzji Prezesa URE musi być stwierdzony „we właściwym postępowaniu”.

²⁴ J. Parchomiuk, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za legalne działanie administracji publicznej*, Warszawa 2007, s. 205.

Jeżeli przyjmie się, że decyzja Prezesa URE, od której strona nie wniosła odwołania jest ostateczna w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c., to powstaje problem postępowania prejudycjalnego. Skoro ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie szczególnego postępowania pełniącego funkcję przedsądu, w zakresie oceny niezgodności z prawem decyzji administracyjnych, będzie to postępowanie o²⁵:

- 1) stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156 k.p.a.), które może prowadzić do stwierdzenia, m.in. że decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.),
- 2) wznowienie postępowania (art. 145 k.p.a.), które może prowadzić do uchylecia zaskarżonej decyzji i wydania nowej lub stwierdzenia, że zaskarżoną decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.).

Ze względu na odwołanie od decyzji Prezesa URE do SOKiK mogą powstać wątpliwości w kwestii prejudykatu dla stwierdzenia niezgodności z prawem tej decyzji, od której wniesiono odwołanie do SOKiK, a więc ten sąd wydał wyrok. Ten wyrok również może być niezgodny z prawem, a jeżeli jest prawomocny powstaje problem postępowania, w którym ta niezgodność może być stwierdzona. Warto przypomnieć, że od wyroku sądu SOKiK przysługuje apelacja, a skarga kasacyjna od orzeczenia sądu II instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu sporu. Wobec tych rozwiązań proceduralnych, skoro przedsiębiorstwu energetycznemu przysługuje skarga kasacyjna, to ona może być uznana za „właściwe postępowanie” w rozumieniu art. 417¹ § 2 k.c.²⁶. Jeżeli ta skarga nie została wniesiona, pozostaje skorzystać ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia do Sądu Najwyższego (art. 421¹–424¹² k.p.c.). Wnosi się ją za pośrednictwem sądu, który wydał zaskarżone orzeczenie w terminie dwóch lat od dnia jego uprawomocnienia się (art. 424⁶ § 1 k.p.c.).

W sytuacji, gdy nie można uzyskać prejudykatu należy przyjąć (co może być sporne), że odpowiedzialność za szkody wyrządzone decyzją Prezesa URE będzie wchodziła w zakres art. 417 k.c. a nie w zakres art. 417¹ § 2 lub § 3 k.c. W przypadku bezprawności niewydania decyzji (przewlekłość postępowania) można na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. złożyć zażalenie do organu wyższego stopnia. Jeżeli zażalenie zostanie uznane za zasadne, to taka decyzja mieści w sobie stwierdzenie niezgodności z prawem niewydania decyzji, a zatem jest „właściwym postępowaniem” w rozumieniu art. 417¹ § 3 k.c. Podstawowym postępowaniem w rozumieniu tego przepisu jest jednak stwierdzenie bezczynności organu przez sąd administracyjny²⁷ (art. 3 § 2 pkt 8 PSA²⁸).

²⁵ Z. Banaszczyk, *op. cit.*, s. 834.

²⁶ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2006, s. 220–221.

²⁷ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 374–375.

²⁸ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., poz. 153, poz. 1270 ze zm.).

W przypadku bezprawności niewydania orzeczenia (przewlekłość postępowania) przez SOKiK wejdzie w grę ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sadowym bez nieuzasadnionej zwłoki²⁹. Osobą odpowiedzialną za powstałą szkodę, o której mowa art. 417¹ § 2 i § 3 k.c., a spowodowaną decyzją Prezesa URE (lub wyrokiem sądu) jest Skarb Państwa. Zgodnie z art. 417 § 1 k.c., który ma charakter ogólny, podmioty odpowiedzialne w nim określone są także podmiotami odpowiedzialnymi w myśl pozostałych przepisów dotyczących odszkodowania za szkody spowodowane wykonywaniem władzy publicznej chyba, że te pozostałe przepisy stanowią inaczej. Ponieważ Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej, a sądy rozstrzygające omawiany przypadek są sądami państwowymi, odpowiedzialność określona w art. 417¹ § 2 i § 3 k.c. w związku z wydaniem lub niewydaniem decyzji Prezesa URE lub wyroku SOKiK, jest Skarb Państwa.

Pojęcie szkody w wymienionych przepisach należy rozumieć zgodnie z prawem cywilnym, podobnie jak jej związek przyczynowo-skutkowy między decyzją Prezesa URE a powstałą szkodą. Szkada obejmuje szkodę majątkową i niemajątkową. Związek przyczynowo-skutkowy określa art. 361 k.c.

Wyłączenie możliwości powołania się na art. 417² k.c. w analizowanych sprawach

Przepisem pozwalającym na naprawienie szkody powstałej w wyniku zgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej jest art. 417² k.c. Przedsiębiorstwa energetyczne w razie powstania szkody związanej ze zgodną z prawem decyzją Prezesa URE z natury rzeczy nie mogą jednak powołać się na art. 417² k.c. Ten przepis reguluje, co prawda, naprawienie (na zasadzie słuszności) szkody wyrządzonej przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej, ale tylko szkody na osobie oraz szkody niemajątkowej (krzywdy). Szkody na osobie mogą doznać tylko osoby fizyczne, a przedsiębiorstwa energetyczne nimi nie są. Szkody wyrządzone zgodnymi z prawem decyzjami Prezesa URE w sprawie taryfy cen energii elektrycznej pozostają zatem bez naprawienia, podobnie jak orzeczenia sądów powszechnych (SOKiK i sądów apelacyjnych) zapadłe w tych sprawach. Pozostałe przepisy dotyczące odpowiedzialności za szkodę spowodowaną sprawowaniem władzy publicznej uzależniają bowiem roszczenie odszkodowawcze od niezgodności z prawem wykonywania tej władzy (art. 417 k.c.), od wydania decyzji niezgodnej z prawem (art. 417¹ § 2 k.c.) lub od niewydania tej decyzji, gdy to zaniechanie jest niezgodne z prawem (art. 417¹ § 3 k.c.).

²⁹ Dz.U. Nr 179, poz. 1843.

Rozbieżność między celami Skarbu Państwa działającego przez Prezesa URE w sferze wykonywania władzy publicznej a celami Skarbu Państwa akcjonariusza

Powyższe rozważania prowadzą do spostrzeżenia, że odpowiedzialność za szkody spowodowane wykonywaniem władzy publicznej (*imperium*) okaże się „martwą regulacją” w przypadku szkód wyrządzonych w majątku podmiotów, w których Skarb Państwa występuje w sferze *dominium*. Przykładem mogą być szkody wyrządzone przez niezgodne z prawem decyzje Prezesa URE w przedmiocie taryfy za energię elektryczną.

Teoretycznie Skarb Państwa działający w sferze *imperium* może odpowiadać za szkody w majątku osoby prawnej, w której ma 100% akcji (udziałów) jako działający w sferze *dominium*. Zgodnie z prawem majątek tej osoby prawnej należy do niej, ale jej struktura organizacyjna, system podejmowania decyzji przesądza o tym, że jej władze zarządzające nie są faktycznie autonomiczne w podejmowaniu decyzji, w tym w szczególności w wytaczaniu powództw przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie z tytułu szkody powstałej w wyniku decyzji Prezesa URE, ponieważ Skarb Państwa jako akcjonariusz lub udziałowiec w 100%, działający w sferze *dominium*, obsadzający z reguły stanowiska w zarządzie i w radzie nadzorczej, na to nie pozwoli.

Państwo wykonuje uprawnienia z dwóch odmiennych sfer rzeczywistości prawnej i w tym celu zawsze jedno z nich będą stanowiły priorytet. Naturalnym wydaje się przykładanie większej wagi do realizowania swoich zadań ze sfery władztwa publicznego. Świadczy o tym działalność Prezesa URE, który wydając decyzje taryfowe kieruje się przede wszystkim ochroną interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen za energię elektryczną. Niestety coraz częściej przybiera to postać nadmiernego reglamentowania działalności gospodarczej w zakresie swobody kształtowania ceny za produkt, kierując się w tej reglamentacji przesłankami o charakterze pozaekonomicznym. Przykładowo, w jednym z orzeczeń SOKiK³⁰ Sąd uznał, że przyjęte stawki za kupno wolumenu energii na rynku hurtowym są niezgodne z obowiązującymi w momencie składania wniosku o akceptację taryfową. Te różnice uzasadnione były tym, że w ciągu roku przedsiębiorstwa energetyczne przewidywało znaczący wzrost ceny energii elektrycznej na rynku hurtowym. Sąd nie uznał tego argumentu za zasadny (cen energii nie kształtuje wolny rynek) i oddalił odwołanie przedsiębiorstwa energetycznego („prywatnego”). W efekcie obowiązywania art. 45 b Prawo energetyczne, który zabrania zmiany taryfy częściej niż raz na 12 miesięcy, nie uwzględniono, że w tym przedziale czasowym ceny energii elektrycznej mogą ulec podwyższeniu, a nawet przekroczyć stawki zaproponowane przez przedsiębiorcę energetycznego. Szkody poniesione przez tego przedsiębiorcę mogłyby

³⁰ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumenta z 28 stycznia 2008 r., sygn. akt XVII AmE 198/07.

być dochodzone, gdyby tego rodzaju decyzje Prezesa URE uznać za niezgodne z prawem. Wobec brzmienia art. 45 b Prawo energetyczne nie wydaje się to jednak możliwe.

Podsumowanie

Możliwość żądania odszkodowania za szkody spowodowane niezgodną z prawem decyzją administracyjną Prezesa URE w sprawie zatwierdzenia taryfy energii elektrycznej (art. 417¹ § 2 k.c.), albo przez niewydanie tej decyzji (art. 417¹ § 3 k.c.), bądź orzeczeń sądów powszechnych lub ich braku w omawianej sprawie, wydaje się teoretyczna w przypadku gdy poszkodowanym są przedsiębiorstwa energetyczne, w których Skarb Państwa jest wyłącznym lub dominującym akcjonariuszem. Struktura organizacyjna tych przedsiębiorstw przesądza, że zarządy spółek energetycznych z udziałem Skarbu Państwa (działającego w sferze *dominium*) nie będą występowały przeciwko Skarbowi Państwa (działającemu w sferze *imperium*). Szkody tych przedsiębiorstw energetycznych pozostaną faktycznie „bez wynagrodzenia” w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Naturalnym wydaje się poszukiwanie odpowiedzi, jakie kroki należy podjąć w celu usunięcia tego problemu, tym bardziej, że przedsiębiorstwa energetyczne, które powinny działać na zasadzie konkurencyjności, są pozbawione tej możliwości przez przewidzianą prawem ingerencję Państwa działającego w sferze *imperium* w ich działalność gospodarczą.

Wydaje się, że prywatyzacja przedsiębiorstw energetycznych jest rozwiązaniem zasadnym. Podmioty prywatne (przedsiębiorstwa energetyczne) w razie powstania szkód spowodowanych decyzją Prezesa URE chętniej odwołują się do SOKiK, a zatem można przypuszczać, że będą także korzystały z możliwości żądania naprawienia tych szkód na podstawie art. 417¹ § 2 i § 3 k.c. Przedsiębiorstwa energetyczne z udziałem Skarbu Państwa nadal nie będą skłonne do korzystania z tej możliwości.