



Sygn. akt III SK 2/10

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 kwietnia 2010 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Małgorzata Gersdorf

SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa PGE Zespołu Elektrowni D. Spółki Akcyjnej w N.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o wydanie świadectwa pochodzenia,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 14 kwietnia 2010 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 4 września 2009 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

Uzasadnienie:

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 4 września 2009 zmienił zaskarżony apelacją PGE Zespołu Elektrowni [...], dalej jako „powód” wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 listopada 2008 r. w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 7 marca 2008 r. umarzającą powodowi świadectwo pochodzenia z kogeneracji, dalej jako „zaskarżona decyzja”.

Sąd Apelacyjny uznał, że apelacja zasługuje na uwzględnienie jednakże z przyczyn niezależnych od tych, na które powołał się skarżący.

Sąd Apelacyjny zważył, że zaskarżona decyzja podpisana została przez dyrektora departamentu przedsiębiorstw energetycznych Z. M. Zdaniem Sądu Apelacyjnego dyrektor departamentu Urzędu Regulacji Energetyki nie ma kompetencji ustawowych do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią. Zgodnie z art. 21 ust. 1 Prawa energetycznego powyższe zadania są domeną prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, dalej jako „Prezes Urzędu”. W myśl art. 21 ustęp 4 powołanej ustawy Prezes Urzędu wykonuje zadania, o których mowa w ustępie 1, przy pomocy Urzędu Regulacji Energetyki. Na podstawie z kolei delegacji ustawowej określonej w art. 216 Prawa energetycznego. Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze zarządzenia, upoważniony został do nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki określającego wyłącznie jego organizację wewnętrzną.

Statut ten nadany został zarządzeniem Ministra Gospodarki z 1 października 2007 r. (MP 07/71/769). W paragrafie 2 ustęp 1 Statutu wskazano, że Prezes kieruje Urzędem przy pomocy wiceprezesa, dyrektora generalnego oraz dyrektorów komórek organizacyjnych Urzędu (w tym Departamentu Przedsiębiorą I w Energetycznych). Zgodnie z par. 2 ustęp 2 Statutu Prezes Urzędu może upoważnić osoby, o których mowa w ustępie 1, a także innych pracowników Urzędu do podejmowania decyzji w określonych sprawach w jego imieniu.

Dokonując wykładni powyższego zarządzenia celem ustalenia zakresu dyrektora departamentu przedsiębiorstw energetycznych Sąd Apelacyjny uwzględnił również przepisy Konstytucji. Zgodnie z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP, uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów

mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty. W art. 93 ust. 2 Konstytucji RP wprost przy tym postanowiono, że zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy i nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

Mając na uwadze treść art. 93 Konstytucji RP oraz zakres delegacji ustawowej wyrażony w art. 21 ust. 6 Prawa energetycznego, jak również fakt, że wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu regulacji gospodarki paliwami i energią są wyłączną domeną Prezesa URE jako centralnego organu administracji rządowej wykonującego swoje zadania przy pomocy tylko Urzędu Regulacji i Energetyki, Sąd Apelacyjny uznał, że zarządzenie Ministra Gospodarki z 1 października 2007 r. nie daje w par. 2 ustęp 2 Statutu URE dyrektorom departamentu kompetencji ustawowych do rozstrzygania spraw administracyjnych. Kompetencje powyższe ograniczają się do podejmowania decyzji w imieniu Prezesa URE jedynie w sprawach dotyczących kierowaniem Urzędem, na co wskazuje zarówno art. 21 ust. 6 Prawa energetycznego, jak i treść par. 2 ustęp 1 Statutu, a więc w sprawach wewnętrznej organizacji.

Przeciwna wykładnia prowadziłaby do wniosku, że zarządzenie Ministra Gospodarki z 1 października 2007 r. wydane zostało z rażącym przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 6 prawa energetycznego oraz naruszeniem art. 93 Konstytucji RP.

Pozwany zaskarżył w całości powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargą kasacyjną, w której zarzucił

1) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego, poprzez niezastosowanie wskazanego przepisu do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, pomimo podstaw do jego zastosowania i w skutek czego przyjęcie, iż decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 7 marca 2008 r., znak: USPCHP/00047/01272/2008/LW, wobec faktu podpisania jej przez Dyrektora Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych Urzędu Regulacji Energetyki Z. M., nie została wydana przez organ uprawniony w granicach jego kompetencji, czyli nieuwzględnienie normy prawnej wynikającej z treści przedmiotowego przepisu uprawniającej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do

upoważniania pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń,

2) naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 316 § 1 k.p.c., poprzez pominięcie okoliczności - na skutek naruszenia, o którym mowa w pkt 1 niniejszej skargi, iż w dacie wydania zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, tj. w dniu 4 września 2009 r. Dyrektor Departamentu Przedsiębiorstw Energetycznych Urzędu Regulacji Energetyki Z. M. upoważniony był do podpisania ww. decyzji, co skutkuje brakiem podstaw do zmiany wyroku Sądu Okręgowego Sądu Ochrony Konkurencji i Konkurentów z dnia 27 listopada 2008 r., poprzez uchylenie powołanej decyzji.

Wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz o przekazanie sprawy Sądowi II instancji do ponownego jej rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna ma uzasadnione podstawy.

Zważyć bowiem należy, że zgodnie z art. 30 ust. 1 Prawa energetycznego do postępowania przed Prezesem URE stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 2-4 (które nie mają zastosowania w niniejszej sprawie), przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Niewątpliwie Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej (art. 21 ust. 1 Prawa energetycznego), także w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 i 4 k.p.a., przed którym toczyło się postępowanie administracyjne w sprawie indywidualnej rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją (art. 1 pkt 1 k.p.a.) i który zgodnie z art. 9e ust. 13 Prawa energetycznego jest ustawowo upoważniony do wydania, na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, o którym mowa w art. 9a ust. 1, któremu przysługują prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia, decyzji o umorzeniu świadectwa pochodzenia w całości albo w części, a zatem był rzeczowo i miejscowo właściwy do jej wydania.

W rozpoznawanej sprawie jest sporne jedynie, czy kompetencja do wydania zaskarżonej decyzji przysługiwała wyłącznie Prezesowi Urzędu, który może z niej czynić użytek tylko osobiście czy także upoważnionemu przez Prezesa Urzędu dyrektorowi departamentu przedsiębiorstw energetycznych Urzędu Regulacji Energetyki.

Przede wszystkim należy wskazać, że w piśmiennictwie i orzecznictwie utrwalilo się stanowisko, że organ administracji publicznej, właściwy na mocy ustawy do podejmowania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, może wykonywać te kompetencje osobiście lub w zastępstwie przez swoich zastępców albo poprzez upoważnionych przez siebie pracowników urzędu, którym kieruje (zob. np. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2009 r. I KZP 23/08, OSNKW 2009 nr 3 poz. 19). Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, konstrukcja upoważnienia pracownika do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu organu administracji publicznej opiera się na założeniu, że w wyniku prawidłowego upoważnienia nie następuje przekazanie ustawowych kompetencji organu administracji publicznej na rzecz upoważnionego pracownika, który nie nabywa ich jako własnych, lecz wykonuje je na rachunek i w imieniu organu administracji publicznej, do którego kompetencje te należą (np. wyrok NSA 3 z dnia 29 stycznia 2002 r. II SA 3033/00).

Podstawy prawne udzielania upoważnień są w praktyce wysoce zróżnicowane. Zgodnie z trafnym stanowiskiem zawartym w wyroku NSA z dnia 15 marca 2007 r. II GSK 347/06, przepisu art. 268a k.p.a. nie można traktować jako jedynego, powszechnie i bezwzględnie obowiązującego wzorca udzielania upoważnień do działania w imieniu organu administracji publicznej. Dopuszczalne są bowiem i istnieją w tym zakresie różne rozwiązania, pozwalające na dekoncentrację wykonywania kompetencji organów, szczególnie potrzebną w rozbudowanych strukturach administracji publicznej. W ocenie Sądu Najwyższego taki szczególnym przepisem, przyznającym Prezesowi Urzędu kompetencje do upoważniania określonych osób do podejmowania decyzji w jego imieniu w określonych sprawach jest § 2 ust. 2 statutu Urzędu Regulacji Energetyki stanowiący załącznik do zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Regulacji Energetyki (Mon. Pol. Nr 26, poz. 436). W świetle tego

przepisu nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że Prezes Urzędu jest właściwy do upoważnienia dyrektora departamentu przedsiębiorstw energetycznych do podejmowania decyzji w określonych sprawach w jego imieniu. Ponieważ upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu upoważniającego nie powoduje przekazania ustawowych kompetencji upoważniającego organu przez upoważnionego pracownika urzędu, nie jest konieczne, aby podstawa prawna upoważnienia miała rangę ustawową. Istnienie statutowego przepisu jako podstawy upoważnienia przez organ administracji publicznej pracowników organu do wydawania decyzji w jego imieniu w określonych sprawach, nie uchybia zatem konstytucyjnej zasadzie praworządności i nie oznacza, że decyzja podjęta przez prawidłowo upoważnionego pracownika nie ma podstawy ustawowej, jak twierdzi Sąd Apelacyjny.

Istotnie, przepis § 2 ust. 2 statutu Urzędu Regulacji Energetyki nie przyznaje dyrektorowi departamentu przedsiębiorstw energetycznych żadnych kompetencji do rozstrzygania spraw administracyjnych, jak trafnie przyjmuje Sąd Apelacyjny, jednakże stanowi wystarczającą podstawę prawną dla Prezesa Urzędu do pisemnego upoważnienia dyrektora tego departamentu do rozstrzygania takich spraw w ramach ustawowych kompetencji Prezesa Urzędu oraz w jego imieniu, w zakresie spraw określonych w upoważnieniu.

Ponieważ Sąd Apelacyjny błędnie przyjął, że Prezes Urzędu nie mógł skutecznie upoważnić dyrektora departamentu przedsiębiorstw energetycznych do wydania w jego imieniu decyzji o umorzeniu świadectwa pochodzenia, więc nie badał także, czy takie upoważnienie, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, powinno mieć formę pisemną i w którym należy określić szczegółowo zakres upoważnienia oraz jego okres (zob. np. wyrok NSA z dnia 20 listopada 2008 r. I FSK 936/07), zostało w niniejszej sprawie faktycznie udzielone dyrektorowi departamentu, który podpisał zaskarżoną decyzję. Tymczasem badanie, czy podpisujący decyzję miał w świetle statutu lub regulaminu albo innego podziału czynności w Urzędzie upoważnienie do działania w imieniu Prezesa Urzędu (zob. art. 107 § 1 k.p.a.), należy w razie wątpliwości do sądu ochrony konkurencji i konsumentów (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 października 1996 r. III RN 8/96; OSNP 1997/9/144).

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.