

Wydanie „warunków przyłączenia” do sieci nie przesądza o zaistnieniu przesłanki technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia.

Wyrok Sądu Najwyższego
z dnia 11 kwietnia 2012 r.,
III SK 33/11

1. Faktu istnienia technicznych i ekonomicznych warunków do dokonania określonego przyłączenia do sieci nie można wywodzić (domniemywać) z samego faktu wydania warunków przyłączenia (dokumentu); prowadziłyby to bowiem do nieuzasadnionego zróżnicowania ochrony praw przedsiębiorstw energetycznych.
2. Spoczywający na przedsiębiorstwie przesyłowym i dystrybucyjnym obowiązek rozbudowy sieci nie ma charakteru bezwzględnego. Zakres obowiązku inwestycji w rozbudowę i modernizację sieci będzie wynikał z treści planów, o których mowa w art. 16, 19 i 20 Prawa energetycznego.
3. Opłata za zespolenie przyłączanej instalacji z istniejącą siecią powinna obejmować tylko nakłady na wykonanie owego zespolenia. Nie może natomiast obejmować nakładów na rozbudowę sieci przedsiębiorstwa energetycznego celem akomodacji do nowych instalacji generujących energię.
4. Konieczność rozbudowy sieci celem dokonania przyłączenia nowego źródła energii powinna być uwzględniana na etapie analizy przesłanek z art. 7 ust. 1 Prawa energetycznego, a nie na etapie stosowania art. 7 ust. 8 pkt 3 Prawa energetycznego.
5. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki przed wydaniem decyzji rozstrzygającej spór i zastępującej umowę o przyłączenie do sieci zobowiązany jest każdorazowo do zbadania czy w danym stanie faktycznym istnieją zarówno techniczne, jak i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci.
6. Nie zachodzi brak zdolności sądowej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, jeżeli pełnienie funkcji organu zostało powierzone (choćby tymczasowo) określonej osobie w drodze aktu administracyjnego, którego ważność nie została skutecznie podważona.

Stan faktyczny

Zainteresowany przedsiębiorca – E. sp. z o.o. (dalej: Wytwórca) w 2008 r. złożył wniosek o wydanie warunków przyłączenia farmy wiatrowej o mocy 30 MW do OSD – P. Dystrybucja sp. z o.o. (dalej: OSD). Inwestycja w przyłączenie przedmiotowej farmy wiatrowej była ujęta w planie rozwoju OSD na lata 2008–2011, jednakże ów plan nie obejmował inwestycji w rozbudowę sieci niezbędną do odbioru energii wytworzonej w tym źródle. OSD w lipcu 2008 r. wydał warunki przyłączenia źródła do sieci, przekazując wraz z nimi projekt umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej. Kluczowym postanowieniem spornym okazała się określona w umowie

wysokość opłaty za przyłączenie, która obejmowała koszty niezbędnej rozbudowy sieci OSD, a w szczególności partycypację przyłączanego Wytwórcy w kosztach modernizacji i rozbudowy linii 110 kV. Wniosek Wytwórcy o zmianę warunków przyłączenia i umowy nie spotkał się z akceptacją OSD. W efekcie Wytwórca złożył do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) wniosek o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy o przyłączenie w trybie art. 8 ust. 1 PE¹. Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Prezes URE 16 kwietnia 2009 r. wydał decyzję² zastępującą treść umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej. Od tej decyzji OSD wniósł odwołanie, zarzucając Prezesowi URE naruszenie art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 8 pkt 3, art. 8 ust. 1, art. 23 ust.1 PE oraz naruszenia przepisów KPA³.

Przebieg postępowania sądowego

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: **SOKiK**) oddalił odwołanie OSD⁴. Rozpoznając sprawę, SOKiK uznał, że dla rozstrzygnięcia sprawy kluczowe jest ustalenie czy na OSD spoczywał obowiązek zawarcia umowy przyłączeniowej. SOKiK uznał, że obowiązek taki istniał, przyznając zasadnicze znaczenie faktowi wydania przez OSD warunków przyłączenia Wytwórcy. W ocenie SOKiK, samo wydanie warunków przyłączenia potwierdza, że OSD sam potwierdził istnienie technicznych i ekonomicznych warunków dla przyłączenia Wytwórcy. Sąd argumentował, iż PE nie dopuszcza warunkowego wydania warunków przyłączenia – a OSD nie będąc gotowy na samodzielną rozbudowę własnej sieci, powinien był odmówić wydania warunków przyłączenia w oparciu o brak możliwości (warunków) technicznych dla jego realizacji. Sąd opowiedział się za wąską interpretacją pojęcia rzeczywistych nakładów poniesionych na realizację przyłączenia (art. 7 ust. 8 pkt 3 PE) obejmującą jedynie koszty samego wykonania przyłączenia.

Od powyższego wyroku SOKiK OSD wniósł apelację, podnosząc zarzuty naruszenia przepisów PE oraz rozporządzenia taryfowego, błędne ustalenie stanu faktycznego oraz niewłaściwe uzasadnienie wyroku. Sąd Apelacyjny (dalej: **SA**) wyrokiem z dnia 4 lutego 2011 r.⁵ oddalił apelację powoda. SA podzielił pogląd SOKiK, stwierdzając, iż kwestia istnienia ekonomicznych i technicznych warunków do przyłączenia została przesądzona przez OSD poprzez wydanie Wytwórcy warunków przyłączenia wraz z projektem umowy przyłączeniowej. SA uznał, że ujęcie danej inwestycji w planie rozwoju przesądza o istnieniu obowiązku takiej rozbudowy sieci, aby była ona zdolna do odbioru energii od nowoprzyłączanego Wytwórcy. SA podzielił pogląd SOKiK co do niedopuszczalności wliczenia w skład opłaty za przyłączenie kosztów niezbędnej rozbudowy sieci niestanowiącej wykonania przyłączenia.

Wyrok SA został zaskarżony przez OSD skargą kasacyjną opartą o zarzuty naruszenia prawa materialnego: art. 7 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 5 oraz art. 7 ust. 8 pkt 3 PE oraz zarzut nieważności postępowania w oparciu o przesłankę z art. 379 § 1 pkt 2 KPC.

Sąd Najwyższy uwzględnił skargę kasacyjną, uchylając wyrok SA w pkt. 2 i 3 i przekazując sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania.

¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, obecnie tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm.; dalej: PE.

² Decyzja Prezesa URE z dnia 1 kwietnia 2009 r.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267.

⁴ Wyr. SOKiK z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt XVII AmE 113/09.

⁵ Wyr. SA w Warszawie z dnia 4 lutego 2011 r., sygn. VI ACa 1030/10.

Dla pełności opisu wskazać należy, że po wyroku SN, Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 7 września 2012 r.⁶ zmienił zaskarżony wyrok SOKiK w ten sposób, że Decyzja Prezesa URE została uchylona.

Orzeczenie Sądu Najwyższego

Zarzut nieważności postępowania

Zarzut nieważności postępowania sądowego w sprawie został oparty o rzekomy brak zdolności sądowej Prezesa URE w toku postępowania przed Sądem Apelacyjnym. Skarżący wywodził, że w okresie od 21 grudnia 2010 do 1 czerwca 2011 r., kiedy to pełnienie funkcji Prezesa URE zostało tymczasowo powierzono przez Prezesa URE Markowi Woszczykowi⁷, nastąpiła utrata możliwości wykonywania funkcji przez organ **na skutek braku powołania piastuna funkcji organu w procedurze przewidzianej w PE**. Sąd Najwyższy nie podzielił tego zarzutu, odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸. Kwestia została już uprzednio rozstrzygnięta w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2008 r. (sygn. III SZP 1/08)⁹, podjętej na kanwie pytania prawnego SA w sprawie dotyczącej decyzji administracyjnej Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w której osoba, której powierzono (tymczasowo) pełnienie funkcji tego organu udzieliła pełnomocnictwa procesowego. W omawianej sprawie Sąd Najwyższy, podziеляjąc poglądy zawarte w uchwale, podkreślił istnienie domniemania ważności aktu powołania do pełnienia funkcji. Wobec tego jak długo ważność takiego aktu nie zostanie podważona we właściwym postępowaniu¹⁰, tak długo uznaje się, że osoba, której powierzono funkcję była upoważniona do jej piastowania. **Zatem brak osoby piastuna funkcji Prezesa URE powołanego „na stałe”, a jedynie powołanego „tymczasowo” nie skutkuje utratą przymiotu zdolności sądowej samego centralnego organu administracji rządowej.**

Zagadnienie materialnoprawne

Zagadnienie materialnoprawne w sprawie dotyczyło wykładni przepisów art. 7 PE, w przypadku, kiedy wydane zostały warunki przyłączenia, jednakże podmiot ubiegający się o przyłączenie kwestionuje sposób obliczenia, a w efekcie również wysokość opłaty przyłączeniowej zaproponowanej w projekcie umowy.

Co do wykładni art. 7 ust. 8 pkt 3 PE Sąd Najwyższy uznał, że pojęcie „opłaty za przyłączenie do sieci” należy rozumieć jako opłatę za zespolenie (złączenie) instalacji nowego wytwórcy energii z siecią przedsiębiorstwa energetycznego. Z powyższego SN wyprowadził wniosek, że „rzeczywiste nakłady” – będące podstawą ustalenia opłaty za przyłączenie – powinny obejmować wyłącznie nakłady niezbędne do wykonania owego zespolenia instalacji wytwórczej z siecią. Natomiast przystosowanie (akomodacja) sieci OSD do odbioru zwiększonej mocy nie stanowi takiego nakładu.

⁶ Sygn. VI ACa 688/12; Portal Orzeczeń Sądów powszechnych. Pobrano z: <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

⁷ W treści wyr. mowa o Mariuszu Woszczyku – jest to oczywista omyłka pisarska.

⁸ Por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2006 r., II GZ 54/06, CBOSA. Pobrano z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/21DA798332>; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2007 r., sygn. II GSK 61/07, OSP 2008/10/106; LEX nr 338607; CBOSA. Pobrano z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/79E954A888>.

⁹ OSNP 2008/19-20/304, Biul. SN 2008/2/26; LEX nr: 342339.

¹⁰ Trudno ustalić w jakim postępowaniu miałyby to zostać stwierdzone, ponieważ NSA stanął na stanowisku, iż „Badanie zgodności z prawem powołania piastuna organu nie należy do właściwości sądu administracyjnego”, wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 lipca 2007 r., sygn. II GSK 112/07, LEX nr 368219, CBOSA. Pobrano z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CB17006410>; Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2007 r., sygn. II GSK 62/07, LEX nr 338605, CBOSA. Pobrano z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D469A6A5C3>.

Sąd Najwyższy podkreślił, że do zastosowania art. 7 ust. 8 pkt 3 PE w celu ustalenia wysokości opłaty przyłączeniowej powinno dochodzić wówczas, gdy zostanie ustalone, że sieć przedsiębiorstwa energetycznego jest (lub na pewno będzie) zdolna do przyjęcia energii wytworzonej w źródle przewidzianym do przyłączenia, a fizyczne zespolenie (złączenie) instalacji jest jedynym warunkiem koniecznym do rozpoczęcia przesyłu. Tym samym SN odwołał się do przesłanki istnienia warunków przyłączenia, o której mowa w art. 7 ust. 1 PE. W ocenie Sądu Najwyższego konieczność uprzedniej rozbudowy sieci powinna zostać uwzględniona już na etapie ustalania istnienia technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia. Jeżeli zatem analizowane przyłączenie wymagało poczynienia inwestycji, które nie były przewidziane i zaplanowane przez przedsiębiorstwo energetyczne, to warunki przyłączenia w ogóle nie powinny zostać wydane.

Najistotniejsze zagadnienie materialnoprawne w sprawie dotyczyło oceny znaczenia prawnego dokumentu „warunki przyłączenia”. W analizowanej sprawie Wytwórca, Prezes URE i sądy niższych instancji fakt wydania przez OSD na rzecz Wytwórcy warunków przyłączenia uznawały za wyłączny, niepodważalny dowód istnienia rzeczywistych warunków technicznych i ekonomicznych dla przyłączenia spornej farmy wiatrowej do sieci OSD. **Kreowało to swoiste domniemanie prawne, które nie mogło zostać obalone. Takie podejście znajdowało oparcie w dotychczasowym orzecznictwie**¹¹. Taki wniosek mógł wyływać również z Wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2011 r.¹², w którym SN stwierdził: „[...] określenie przez stronę powodową „warunków przyłączenia” w dokumencie wydanym wnioskującej o przyłączenie Farmie Wiatrowej, mogło uzasadniać ustalenie, że w ten sposób operator potwierdził istnienie (aktualne) technicznych i ekonomicznych warunków przyłączenia do sieci, określonych w art. 7 ust. 1 PE”.

W niniejszej sprawie Sąd Najwyższy odszedł od takiego podejścia na rzecz konieczności każdorazowej obiektywnej oceny przez Prezesa URE **oraz sąd rozpoznający odwołanie od decyzji, czy w konkretnej sprawie rzeczywiście spełnione są przesłanki technicznej i ekonomicznej możliwości przyłączenia.** Zdaniem SN wydanie warunków przyłączenia, nie może stanowić *regina probationem* dla ustalenia stanu faktycznego w celu zastosowania art. 7 ust. 1 PE. Sąd Najwyższy słusznie zauważył, że takie rozumowanie prowadziłoby do nieuzasadnionego zróżnicowania przedsiębiorców energetycznych. Owo zróżnicowanie sprowadzałoby się do tego że:

- (1) jeśli przedsiębiorstwo energetyczne A wyda wnioskującemu o przyłączenie dokument – warunki przyłączenia wraz z projektem umowy, to w razie ewentualnego sporu, co do treści umowy (np. co do wysokości opłaty przyłączeniowej) Prezes URE, a później SOKiK, rozstrzygając o zawarciu umowy, nie badałby faktycznego istnienia warunków technicznych i ekonomicznych do dokonania przyłączenia, uzna bowiem ten fakt za przyznany (udowodniony) samym wydaniem dokumentu – warunków przyłączenia, co w efekcie będzie zazwyczaj prowadziło do orzeczenia o zawarciu umowy o przyłączenie;
- (2) jeśli przedsiębiorstwo energetyczne B odmówi wydania warunków przyłączenia, to w razie skierowania przez zainteresowanego wniosku do Prezesa URE, tenże organ, a później sąd byłby zobligowany do przeprowadzenia dowodów na fakt istnienia bądź braku warunków technicznych i ekonomicznych do realizacji przyłączenia; to z kolei umożliwi przedsiębiorstwu realną obronę, co do braku istnienia warunków do przyłączenia.

¹¹ Tak np. SA w Warszawie w wyr. z dnia 19 lutego 2010 r., sygn. VI ACa 1142/09: „[...] wydanie przez przedsiębiorstwo energetyczne warunków przyłączenia wraz z projektem umowy o przyłączenie stanowi potwierdzenie możliwości przyłączenia do sieci [...]”.

¹² Sygn. III SK 42/10, LEX nr 898422.

Owa nierówność w pełni ujawniła się w analizowanej sprawie, ponieważ wydanie warunków przyłączenia o określonej treści było uwarunkowane zawarciem umowy o przyłączenie (i wniesieniem opłaty za przyłączenie w oznaczonej wysokości). Istnienie warunków technicznych jest ściśle powiązane z istnieniem warunków ekonomicznych. Zatem z punktu widzenia przedsiębiorstwa energetycznego warunki ekonomiczne przyłączenia zaistniałyby tylko w razie zawarcia umowy w zaproponowanym kształcie. Radykalna ingerencja regulatora w projekt umowy wymagała zatem ponownego przeanalizowania czy także po obniżeniu opłaty przyłączeniowej nadal będą istniały warunki do jego dokonania po stronie OSD. Nie sposób się z tym poglądem nie zgodzić. Takie podejście wspiera również obowiązywanie zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu administracyjnym, wynikającej z art. 7 KPA oraz obowiązku pełnego rozpoznania istoty sprawy w postępowaniu przez SOKiK. Przyjmowanie apriorycznie bezwarunkowego istnienia warunków technicznych i ekonomicznych do dokonania przyłączenia kłóci się z tymi zasadami.

Komentowane orzeczenie powinno ukształtować sposób procedowania wniosków o rozpatrzenie sporów i ukształtowanie umów przyłączeniowych przez Prezesa URE na podstawie art. 8 ust. 1 PE. Przede wszystkim konieczna jest każdorazowa wnikliwa ocena stanu faktycznego pod kątem zaistnienia przesłanek technicznej i ekonomicznej możliwości przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Argumentacja SN została już zaaprobowana m.in. w wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 4 czerwca 2012 r.¹³. Natomiast tenże Sąd Apelacyjny w innym składzie w wyroku z dnia 26 kwietnia 2012 r.¹⁴, a także SOKiK w wyroku z 1 czerwca 2012 r.¹⁵ wyraziły poglądy zbieżne z dotychczasową linią orzecznictwa, chociaż można mniemać, że wyrokowanie miało miejsce jeszcze przed publikacją uzasadnienia wyroku SN. Natomiast Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyrokach z 31 stycznia 2013 r.¹⁶ oraz z 9 sierpnia 2012 r.¹⁷ już wprost odwołał się do stanowiska wyrażonego przez Sąd Najwyższy w omawianym wyroku. Należy również odnotować odwołanie się do omawianego wyroku w orzecznictwie Sądu Okręgowego¹⁸.

Marek Prętki

Aplikant radcowski; prawnik kancelarii WKB Wierciński Kwieciński Baehr

¹³ Sygn. VI ACa 1508/11, LEX nr 1213382.

¹⁴ Sygn. VI ACa 1500/11, LEX nr 1213381.

¹⁵ Sygn. XVII AmE 53/10, Portal Orzeczeń Sądów powszechnych, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

¹⁶ Sygn. VI ACa 1066/12; Portal Orzeczeń Sądów powszechnych, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

¹⁷ Sygn. VI ACa 419/12; Portal Orzeczeń Sądów powszechnych, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.

¹⁸ Wyrok SOKiK z dnia 20 grudnia 2012 r. sygn. XVII AmE 98/11 oraz z dnia 23 stycznia 2013 r. sygn. XVII AmE 12/11, dostępne Portalu Orzeczeń Sądów powszechnych, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>.