

Regulacja energetyki – naruszenie obowiązków w zakresie wydawania warunków przyłączenia do sieci, wynikających z koncesji na prowadzenie działalności w zakresie dystrybucji energii elektrycznej.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z 19 stycznia 2012 r.,
VI ACa 1411/11

- 1. Koncesja na prowadzenie działalności w zakresie dystrybucji energii elektrycznej zobowiązuje do przestrzegania przepisów prawa niemniej jednak nie można traktować każdego naruszenia prawa jako naruszenia obowiązku wynikającego z koncesji. Obowiązki wynikające z koncesji to takie, których decyzja o jej udzieleniu jest autonomicznym źródłem. Natomiast nie można traktować jako obowiązku wynikającego z koncesji obowiązku, którego źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dalszej konkretyzacji.**
- 2. Prawo energetyczne, w stanie prawnym obowiązującym w dacie przeprowadzanych przez powódkę czynności i następnie w dacie wydawania przedmiotowej decyzji, nie penalizowało uchybienia przewidzianym przepisami terminom załatwiania wniosku o wydanie warunków przyłączenia i związanego z tym procedowania, zawartym w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 4.05.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. Regulacja w tym zakresie znalazła się dopiero na skutek zmian wprowadzonych ustawą z 8.01.2010 r., która dodała m.in. dotyczący tej kwestii przepis art. 56 ust. 1 pkt 18 Prawa energetycznego.**

Decyzją z 29.12.2008 r. pozwany – Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wymierzenia kary pieniężnej, orzekł, że powódka – X sp. z o.o. z siedzibą w P. prowadząca działalność w zakresie dystrybucji energii elektrycznej naruszyła warunki koncesji z czerwca 2007 r. na dystrybucję energii elektrycznej w nawiązaniu do § 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 4.05.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w ten sposób, że przekroczyła terminy na wydanie warunków technicznych i nie dochowała należytej staranności przy opracowywaniu projektów warunków przyłączenia kierowanych do uzgodnienia do Y S.A. z siedzibą w W. dla farm wiatrowych w K., P. oraz L. oraz, że z nieuzasadnionych powodów zwlekała z przedkładaniem do uzgodnienia z operatorem systemu przesyłowego zakresu ekspertyzy wpływu przyłączanych urządzeń wytwórczych na krajową sieć elektroenergetyczną dla farm wiatrowych Ś. (...), Ś. (...), Ś., P., G. i B. Za powyższe działania pozwany – Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wymierzył powodowej spółce karę pieniężną w łącznej wysokości 150.000 zł, co stanowi 0,013672% przychodu z działalności koncesjonowanej osiągniętego przez powodową spółkę w 2007 r.

Od powyższej decyzji powódka złożyła odwołanie i wniosła o uchylenie decyzji w całości z uwagi na jej istotne wady formalne oraz fakt, że nie naruszyła warunków koncesji, zaś z ostrożności procesowej, w przypadku nie uwzględnienia żądania, wniosła o zmianę Decyzji przez stwierdzenie, że Spółka nie naruszyła § 9 pkt 3 rozporządzenia oraz że nie naruszyła warunków koncesji znajdujących zastosowanie do przyłączenia farm wiatrowych Ś. (...), Ś. (...), Ś., P., G. i B., ewentualnie o zmianę Decyzji poprzez odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej nałożonej na Spółkę lub jej istotne obniżenie. W odpowiedzi na odwołanie Prezes URE wniósł o jego oddalenie.

Wyrokiem z 1.03.2010 r. SOKiK oddalił odwołanie. Sąd ustalił, że w przypadku farmy wiatrowej K. wnioskodawca oczekiwał na wydanie warunków przyłączenia od 25.04.2006 r. do dnia 20.11.2007 r. Z kolei dla farmy wiatrowej P., na dzień 6.10.2008 r. wnioskodawca nie otrzymał warunków przyłączenia, przy czym pismo w wnioskiem o zaopiniowanie projektu warunków przyłączenia zostało złożone dnia 24.07.2007 r. W przypadku farmy wiatrowej L., w dniu 6.10.2008 r., pomimo upływu 14 miesięcy, inwestor nie otrzymał warunków przyłączenia. Sąd odrzucił wszystkie zarzuty powódki uznając je za bezzasadne. SOKiK odrzucił zarzuty powódki dotyczące naruszenia art. 56 pkt 12 ustawy z 10.1997 r. – Prawo energetyczne w zw. z art. 6 k.p.a oraz art. 7 Konstytucji RP (zasada działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa), uznając za całkowicie bezzasadne. Sąd stwierdził, że **powódka, jako koncesjonariusz, była związana przepisami § 9 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 4.05.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego**, zgodnie z którym bieg 90-dniowego terminu, w którym zawiera się 60-dniowy termin na dokonanie uzgodnień pomiędzy operatorami sieci, rozpoczyna się najpóźniej w dniu wystąpienia o uzgodnienie warunków przyłączenia. Sąd uznał za bezsporny fakt, że w przypadkach farm wiatrowych K., P. oraz L. powódka nie dotrzymała powyższych terminów. I tak w przypadku farmy wiatrowej K. warunki przyłączenia zostały wydane po ponad 90 dniach od przekazania powódce uzgodnionego projektu warunków przyłączenia. W przypadku farm wiatrowych P. i L. same uzgodnienia trwały ponad 14 miesięcy. W konsekwencji Sąd, wskazując różne przykłady na opieszałość powódki, podzielił stanowisko Prezesa URE, że powódka przekroczyła terminy na wydanie warunków technicznych oraz nie dochowała należytej staranności przy opracowywaniu projektów warunków przyłączenia kierowanych do uzgodnienia (...) S.A. w W., dla farm wiatrowych K., P. oraz L., co stanowi **naruszenie przepisu 9 pkt 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 4.05.2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, a „w konsekwencji także” warunków koncesji**. Sąd odniósł się również do zarzutu powódki podniesionego z ostrożności procesowej tj. nałożenia kary pieniężnej bez dostatecznego uwzględnienia okresu, stopnia naruszenia oraz okoliczności naruszenia. Sąd wskazał, że uwzględnił bardzo wysoką szkodliwość czynu godzącego w rozwój energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii i w konsekwencji długofalowe negatywne skutki dla środowiska naturalnego. Nadto kara została wymierzona w okolicach dolnego jej wymiaru, a więc uwzględnia wszelkie okoliczności na korzyść Spółki.

Powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku przez stwierdzenie, że nie naruszyła warunków koncesji, w tym w zw. z § 9 ust. 4 rozporządzenia, ewentualnie o uchylenie powyższego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji. Powódka zarzuciła wyrokowi m.in.: naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego przez jego błędną wykładnię na skutek uznania, że naruszenie przez powódkę warunków koncesji stanowiło naruszenie obowiązków

wynikających z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego jak również naruszenie powyższego przepisu przez uznanie dopuszczalności nałożenia sankcji pieniężnej za niedotrzymanie warunków koncesji, pomimo ich nałożenia bez podstawy prawnej oraz brak rozpoznania istoty sprawy oraz naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. przez odzwierciedlony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku brak dokonania ustaleń faktycznych.

Wyrokiem z 10.12.2010 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powódki od wyroku SOKiK. Procedując na skutek skargi kasacyjnej powódki Sąd Najwyższy wyrokiem z 6.10.2011r. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Sąd Najwyższy wskazał, iż zasadny okazał się zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, albowiem wykładnia przepisu przyjęta przez Sąd Apelacyjny okazała się za szeroka a tym samym niewłaściwa. Koncesja wprawdzie zobowiązuje do przestrzegania przepisów prawa nie mniej jednak nie można traktować każdego naruszenia prawa jako naruszenia obowiązku wynikającego z koncesji. Obowiązki wynikające z koncesji to takie, których decyzja o jej udzieleniu jest autonomicznym źródłem. Natomiast nie można traktować jako obowiązku wynikającego z koncesji obowiązku, którego źródłem jest przepis obowiązującego prawa, określający jego bezpośrednią realizację bez potrzeby dalszej konkretyzacji. Obowiązek taki nie wypływa bowiem z samej koncesji, lecz z przepisu ustawy lub aktu wykonawczego odnoszącego się do działalności koncesjonowanej.

W ocenie Sądu Apelacyjnego apelacja okazała się uzasadniona, choć Sąd Apelacyjny podzielił tylko część jej zarzutów. Sąd zaznaczył, że istotnie SOKiK nie wskazał w sposób klarowny, stosownie do wymogu art. 328 § 2 k.p.c. wszystkich okoliczności faktycznych, których subsumcja determinowała dalszy sposób rozstrzygnięcia. Sąd wskazał, że katalog okoliczności faktycznych ocenianych przez Sąd I instancji należy uporządkować i dokonać ponownego przeglądu okoliczności faktycznych uwzględniając fakt, że ocena uchybień terminom wskazanym w przepisach powinna odnosić się do okresu po dniu 1.07.2007 r. (od tej daty powódka została wyznaczona operatorem systemu dystrybucyjnego). Niemniej jednak, ponowna analiza działalności powódki wykazała, że 90-dniowy termin na wydanie warunków przyłączenia został przekroczony w przypadku farm wiatrowych K., P., L., Ś. (...), Ś. (...), Ś., P., G. i B., czyli wszystkich farm wiatrowych objętych zaskarżoną decyzją.

Oceniając powyższy stan faktyczny w płaszczyźnie § 9 pkt 3 oraz § 8 ust. 5 ww. rozporządzenia Sąd Apelacyjny podzielił ocenę Prezesa URE oraz SOKiK w zakresie naruszenia przez powódkę terminów, dotyczących wydawania warunków przyłączenia wraz z projektem umowy, jak i przedkładania do uzgodnienia z operatorem systemu przesyłowego zakresu ekspertyzy wpływu przyłączanych urządzeń na krajową sieć energetyczną.

Powyższe ustalenia nie miały jednak znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, ponieważ wskutek wyjaśnień i argumentacji Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny stwierdził, że podniesiony przez skarżącą zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego poprzez jego błędną wykładnię okazał się zasadny. Przepis ten bowiem penalizuje nieprzestrzeganie obowiązków wynikających bezpośrednio, a zatem dających się wyprowadzić wprost – indywidualnie w stosunku do danego podmiotu – z koncesji, nie zaś z jakichkolwiek innych obowiązków wynikających z Prawa energetycznego i przepisów wykonawczych. Tym samym nie można uznać naruszenia wskazanych przepisów rozporządzenia za naruszenie „obowiązków wynikających z koncesji”, gdyż stanowiłoby to zbyt szeroką wykładnię tego pojęcia. W związku z tym Sąd stwierdził brak podstaw prawnych do sformułowania pod adresem powódki zarzutu naruszenia warunków koncesji.

W stanie prawnym obowiązującym w dacie przeprowadzanych przez powódkę czynności i następnie w dacie wydawania przedmiotowej decyzji, nie penalizowała uchybienia wyżej wskazanym terminom załatwiania wniosku i związanego z tym procedowania, zawartym w rozporządzeniu. Brak było więc tym samym w konsekwencji podstaw do nakładania kary za omawiane uchybienia. Regulacja w tym zakresie znalazła się dopiero na skutek zmian wprowadzonych ustawą z 8.01.2010r., która dodała m.in. dotyczący tej kwestii przepis art. 56 ust.1 pkt 18 Prawa energetycznego. W konsekwencji zaskarżona decyzja prezesa URE została w całości wydana bez podstawy prawnej, co skutkuje koniecznością wyeliminowania jej z obrotu w całości.

W związku z powyższym sąd zmienił zaskarżony wyrok i uchylił w całości decyzję Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z 29.12.2008 r.

Mikołaj Jasiak

College of Europe, Brugia,
uczestnik studiów doktoranckich w INP PAN.