

Sygn. akt VI ACa 1774/13

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 sierpnia 2014 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia SA – Małgorzata Kuracka

Sędzia SA – Ewa Stefańska (spr.)

Sędzia SO (del.) – Krystyna Stawecka

Protokolant: – sekr. sądowy Beata Pelikańska

po rozpoznaniu w dniu 22 sierpnia 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) Sp. z o.o. w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

z udziałem Skarbu Państwa – Ministra Edukacji Narodowej

o odmowę zawarcia umowy o dystrybucji energii elektrycznej

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 29 stycznia 2013 r.

sygn. akt XVII AmE 218/10

oddala apelację.

Sygn. akt VI ACa 1774/13

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 12 października 2010 r. znak: (...), wydaną na podstawie art. 479⁽⁴⁸⁾ § 2 k.p.c. oraz art. 8 ust. 1 w związku z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708 ze zm., zwanej dalej „ustawą - Prawo energetyczne”), po rozpatrzeniu odwołania złożonego przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 kwietnia 2010 r. znak: (...) w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej przez przedsiębiorstwo energetyczne (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uznał za słuszne wniesione odwołanie i postanowił zmienić zaskarżoną decyzję w ten sposób, że stwierdził, iż na przedsiębiorstwie energetycznym (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. ciąży obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, której przedmiotem będzie świadczenie usług dystrybucji tej energii do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...), która to energia byłaby dostarczana wnioskodawcy w ramach realizacji umowy sprzedaży nr (...) zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G..

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zmienił zaskarżoną decyzję, albowiem uznał za trafną argumentację odwołującego się, iż fakt zakwestionowania przez dotychczasowego sprzedawcę (...) S.A. z siedzibą w W. skuteczności wypowiedzenia umowy kompleksowej nie jest wystarczającą podstawą dla przedsiębiorstwa dystrybucyjnego do odmowy wykonania wynikającego z art. 4 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne obowiązku zawarcia z odbiorcą umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej nabywanej od innego sprzedawcy.

Powód (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. złożył odwołanie, w którym zaskarżył powyższą decyzję w całości i wnosił o jej zmianę przez stwierdzenie, że nie ciążył na nim obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...), ewentualnie uchylenie decyzji i umorzenie postępowania, ewentualnie uchylenie decyzji. Zaskarżonej decyzji powód zarzucił naruszenie:

1) art. 4 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne poprzez przyjęcie, że przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją energii elektrycznej ma obowiązek zawarcia nowej umowy dystrybucyjnej w sytuacji, gdy odbiorcę nadal wiąże ważna umowa z dotychczasowym sprzedawcą energii elektrycznej;

2) art. 7 i 77 k.p.a. poprzez przyjęcie, że możliwe jest obowiązywanie umowy sprzedaży energii elektrycznej i zapewnienia świadczenia usług dystrybucji z dotychczasowym sprzedawcą oraz jednocześnie umowy dystrybucji energii elektrycznej z przedsiębiorstwem zajmującym się dystrybucją energii elektrycznej;

3) art. 10 k.p.a. poprzez prowadzenie sprawy bez udziału powoda, tj. bez doręczenia mu odwołania zainteresowanego i bez powiadomienia go o zamiarze zakończenia postępowania administracyjnego wydaniem nowej decyzji;

4) art. 6 i 8 k.p.a. poprzez wydanie dwóch różnych decyzji w tej samej sprawie administracyjnej, bez umożliwienia stronie obrony swoich praw i bez udzielania jej informacji o stanie sprawy;

5) art. 4j ustawy - Prawo energetyczne poprzez przyjęcie, że odbiorca może dokonać zmiany sprzedawcy pomimo obowiązywania nadal umowy z innym sprzedawcą, która dodatkowo realizuje prawa i obowiązki umowy dystrybucyjnej (umowa kompleksowa), podczas gdy niemożliwe jest świadczenie przez przedsiębiorstwo dystrybucyjne usługi dystrybucji energii elektrycznej dwukrotnie, jednocześnie do tego samego miejsca dostarczania energii elektrycznej;

Ponadto powód podniósł w odwołaniu, że w pierwszej decyzji Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uznał, że brak mu kompetencji do rozstrzygnięcia sporu między Dyrektorem Generalnym Ministerstwa Edukacji Narodowej a (...) S.A. z siedzibą w W. w kwestii obowiązywania lub nieobowiązywania umowy kompleksowej, tymczasem w drugiej decyzji kwestia ta została rozstrzygnięta.

Pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wnosił o oddalenie odwołania.

Zainteresowany Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej nie zajął stanowiska w sprawie.

Wyrokiem z dnia 29 stycznia 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie.

Wyrok Sądu Okręgowego został wydany w oparciu o poniższe ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

(...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. jest przedsiębiorcą energetycznym prowadzącym działalność gospodarczą m.in. w zakresie dystrybucji energii elektrycznej oraz pełniącym rolę operatora systemu dystrybucyjnego. Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej posiada obiekty przy Al. (...) i przy ul. (...) w W., które są przyłączone do sieci elektroenergetycznej (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W.. Energia elektryczna do tych obiektów była dostarczana na podstawie umowy kompleksowej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie obrotu energią elektryczną (...) S.A. z siedzibą w W., przy udziale świadczącego usługę dystrybucji (...) Sp. z o.o. w W..

W dniu 24 sierpnia 2009 r. Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej przystąpił do realizacji uprawnienia określonego w art. 4j ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, polegającego na prawie wyboru sprzedawcy energii elektrycznej. W tym celu ogłosił przetarg nieograniczony na zakup i dostawę energii elektrycznej do obiektów przy Al. (...) i przy ul. (...) w W., na podstawie którego wyłonił nowego sprzedawcę (...) S.A. z siedzibą w G., z którym podpisał umowę na dostawy energii elektrycznej począwszy od dnia 1 grudnia 2009 r. Przedsiębiorca ten został upoważniony do przeprowadzenia procedury zmiany sprzedawcy.

Pismem z dnia 16 listopada 2009 r. (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. poinformował (...) S.A. z siedzibą w G. o odrzuceniu zgłoszenia zmiany sprzedawcy z uwagi na kwestionowanie przez dotychczasowego sprzedawcę (...) S.A. z siedzibą w W. możliwości wypowiedzenia przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej umowy kompleksowej przed dniem 31 grudnia 2010 r. Z § 10 ust. 3 umowy kompleksowej wynika, że została ona zawarta na czas określony od dnia 1 grudnia 2006 r. do dnia 30 listopada 2007 r. Jednakże, zdaniem (...) S.A. z siedzibą w W., przez czynności konkludentne doszło do przedłużenia trwania tej umowy na dotychczasowych warunkach.

W dniu 30 listopada 2009 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wpłynął wniosek Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej o wydanie decyzji nakazującej (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. zmianę sprzedawcy energii elektrycznej oraz potwierdzenie faktu utraty mocy umowy kompleksowej. Następnie wnioskodawca sprecyzował, że wnosi o rozstrzygnięcie sporu w sprawie odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej przez (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. na rzecz Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Decyzją z dnia 29 kwietnia 2010 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki stwierdził, że na przedsiębiorstwie (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. nie ciąży obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...), która to energia byłaby dostarczana wnioskodawcy w ramach realizacji umowy sprzedaży nr (...) zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G.. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że umowa sprzedaży energii elektrycznej zawarta z nowym sprzedawcą (...) S.A. z siedzibą w G. nie może wejść w życie wobec wstrzymania procedury zmiany sprzedawcy.

Od tej decyzji odwołanie wniósł Zastępca Dyrektora Biura (...) działający w imieniu Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej, domagając się zmiany zaskarżonej decyzji poprzez stwierdzenie, że na przedsiębiorstwie (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. ciąży obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, której przedmiotem będzie świadczenie usług dystrybucji tej energii do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...), która to energia będzie dostarczana Ministerstwu Edukacji Narodowej w wykonaniu umowy sprzedaży nr (...) zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G..

Po rozpatrzeniu odwołania Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydał decyzję, w której postanowił zmienić dotychczasową decyzję i stwierdzić, że na przedsiębiorstwie (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W. ciąży obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, której przedmiotem będzie świadczenie usług dystrybucji tej energii do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...), która to energia byłaby dostarczana wnioskodawcy w ramach realizacji umowy sprzedaży nr (...) zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G..

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że z dniem 1 lipca 2007 r. na rynku energii elektrycznej nastąpiło rozdzielenie działalności w zakresie dystrybucji i obrotu energią elektryczną, co spowodowało, że stosunki umowne związane z dostarczaniem energii elektrycznej mogą być ukształtowane w dwojaki sposób: odbiorca energii elektrycznej może mieć zawartą oddzielnie umowę o świadczenie usług dystrybucyjnych i umowę sprzedaży, bądź może mieć zawartą umowę kompleksową z przedsiębiorstwem obrotu będącym sprzedawcą z urzędu lub dowolnie wybranym przedsiębiorstwem.

Sąd Okręgowy wskazał, że w dniu 24 sierpnia 2009 r. Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej przystąpił do realizacji uprawnienia określonego w art. 4j ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne,

polegającego na prawie wyboru sprzedawcy energii elektrycznej. W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego wyłonił nowego sprzedawcę (...) S.A. z siedzibą w G., z którym podpisał umowę. Jednakże zgłoszenie zmiany sprzedawcy zostało odrzucone przez (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W., z uwagi na nieuzyskanie od dotychczasowego sprzedawcy energii elektrycznej potwierdzenia skuteczności rozwiązania umowy kompleksowej. Odmawiając zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, przedsiębiorstwo dystrybucyjne powołało się na treść pkt B.2.1. Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej (...)Bilansowanie.

W ocenie Sądu pierwszej instancji postępowania powoda było wadliwe. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy - Prawo energetyczne, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją energii jest obowiązane zapewniać wszystkim odbiorcom, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii na podstawie umowy o świadczenie tych usług. Artykuł 4j ust. 1 ustawy przyznaje odbiorcy prawo zakupu energii elektrycznej od wybranego przez siebie sprzedawcy, zaś według art. 9c ust. 3 pkt 9a ustawy operator systemu dystrybucyjnego jest zobowiązany do umożliwienia realizacji umów sprzedaży energii elektrycznej zawartych przez odbiorców przyłączonych do sieci.

Według Sądu Okręgowego powołane przepisy ustawy - Prawo energetyczne wskazują na istnienie po stronie operatora systemu dystrybucyjnego bezwzględnego obowiązku umożliwienia realizacji umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z wybranym przez odbiorcę sprzedawcą. Dlatego wobec skorzystania przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej, będący odbiorcą przyłączonym do sieci (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W., z prawa wyboru sprzedawcy i zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej z (...) S.A. z siedzibą w G., na podstawie art. 9c ust. 3 pkt 9a ustawy - Prawo energetyczne po stronie powoda jako operatora systemu dystrybucyjnego powstał obowiązek umożliwienia realizacji tej umowy.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji okoliczność kwestionowania przez dotychczasowego sprzedawcę energii elektrycznej skuteczności wypowiedzenia przez odbiorcę umowy kompleksowej nie może stanowić podstawy do odmowy wykonania przez powoda ustawowego obowiązku zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej. Procedura zmiany sprzedawcy została uregulowana w części F Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej IRiDESD-Bilansowanie, którą należy rozpatrywać łącznie z zapisami części B.2., w szczególności jej punktami B.2.1. i B.2.3. Zapisy te wskazują, że powód był uprawniony do weryfikacji powiadomienia o zmianie sprzedawcy oraz umowy sprzedaży energii elektrycznej tylko pod względem formalnym, a nie merytorycznym, a w szczególności nie był on uprawniony do dokonania oceny, czy doszło do skutecznego wypowiedzenia dotychczasowej umowy. Sąd Okręgowy ponadto podkreślił, że postanowienia Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej IRiDESD-Bilansowanie nie mogą wyłączać obowiązku wynikającego z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy - Prawo energetyczne.

Oceniając podniesione w odwołaniu zarzuty naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego Sąd pierwszej instancji wskazał, że są one niezasadne. Zgodnie bowiem z ugruntowanym w judykaturze poglądem, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może ograniczyć rozpoznania sprawy jedynie do sprawdzenia prawidłowości postępowania administracyjnego poprzedzającego postępowanie sądowe. Celem postępowania sądowego jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji. Ponadto postępowanie sądowe jest postępowaniem kontradiktoryjnym, w którym uwzględniany materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłaszania przez sądem nowych twierdzeń i dowodów.

Od wyroku Sądu Okręgowego apelację wniósł powód (...) sp. z o.o. z siedzibą w W..

Apelacją z dnia 21 maja 2013 r. powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w całości, wnosząc o jego uchylenie, zniesienie postępowania w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania, ewentualnie zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uchylenie decyzji w całości i odrzucenie odwołania, ewentualnie zmianę zaskarżonego wyroku poprzez uchylenie decyzji w całości. Powód zarzucił wyrokowi Sądu Okręgowego naruszenie:

1) przepisów postępowania powodujących nieważność, tj.

- art. 64 § 1¹ k.p.c. w zw. z art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 202 k.p.c. poprzez przyjęcie, że w niniejszym procesie zdolność sądową posiada Ministerstwo Edukacji Narodowej, a nie Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej, przez co zainteresowany w niniejszym procesie nie miał zdolności procesowej,

- art. 479⁵⁰ § 2 k.p.c. poprzez niewezwanie z urzędu do udziału w sprawie Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Edukacji Narodowej, który ma zdolność sądową w niniejszym procesie i prowadzenie całego procesu przy udziale jako zainteresowanego Ministerstwa Edukacji Narodowej (który nie ma zdolności sądowej), a dopiero w wyroku oznaczenie go jako Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej;

2) przepisów postępowania mających wpływ na wynik sprawy, tj.

- art. 479⁴⁷ § 2, art. 479⁴⁸ w zw. z art. 479⁴⁹ k.p.c. w zw. z art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 202 k.p.c. poprzez nieodrżucenie odwołania Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 19 maja 2010 r., pomimo że odwołanie to pochodzi od podmiotu nie posiadającego zdolności sądowej, przez co jest niedopuszczalne;

3) przepisów prawa materialnego, tj.

- art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nieprzeprowadzenie sprawdzenia prawidłowości postępowania administracyjnego poprzedzającego postępowanie sądowe, co mogło prowadzić do pozostawienia w obrocie decyzji pomimo poważnych uchybień postępowania przy jej wydaniu,

- art. 34 k.c. poprzez utrzymanie w mocy decyzji pomimo, że decyzja ta nakazuje powodowi zawrzeć umowę cywilnoprawną z Ministerstwem Edukacji Narodowej, które nie może być podmiotem praw i obowiązków w obrocie cywilnoprawnym.

Pozwany Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wnosił o oddalenie apelacji.

Zainteresowany nie zajął stanowiska co do apelacji powoda.

Sąd Apelacyjny zważył:

Apelacja powoda nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy dokonał w przedmiotowej sprawie prawidłowych ustaleń faktycznych i Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne. Także rozważania prawne Sądu pierwszej instancji są prawidłowe i nie wymagają rozwinięcia lub uzupełnienia.

Jednakże powód w apelacji sformułował zarzuty nieważności postępowania przed Sądem pierwszej instancji z uwagi na brak zdolności sądowej występującego w charakterze zainteresowanego Ministerstwa Edukacji Narodowej, a także naruszenia art. 479⁴⁷ § 2, art. 479⁴⁸ w zw. z art. 479⁴⁹ k.p.c. w zw. z art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 202 k.p.c. poprzez nieodrżucenie odwołania Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 19 maja 2010 r., pomimo że odwołanie to było niedopuszczalne jako wniesione przez podmiot nie posiadający zdolności sądowej. Zarzuty te wymagają rozważenia, albowiem rzeczywiście w toku postępowania administracyjnego w charakterze strony i w toku następującego po nim postępowania sądowego w charakterze zainteresowanego, wskazywane było Ministerstwo Edukacji Narodowej.

Z dokumentów znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego wynika, że w dniu 4 grudnia 2009 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wpłynął wniosek podpisany przez Zastępcę Dyrektora Biura (...) T. D., który z upoważnienia Dyrektora Generalnego działającego w imieniu Ministerstwa Edukacji Narodowej domagał się wydania decyzji nakazującej (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. „zmianę sprzedawcy” (k. 5 akt am.), co należało rozumieć

jako stwierdzenie obowiązku zawarcia przez przedsiębiorstwo dystrybucyjne umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, wobec zawarcia przez Ministerstwo Edukacji Narodowej umowy z nowym sprzedawcą (k. 71, 77 i 78 akt adm.).

Do wniosku dołączono kompleksową umowę sprzedaży energii elektrycznej i świadczenia usług dystrybucji z dnia 8 lutego 2007 r. zawartą przez Ministerstwo Edukacji Narodowej - jako klienta ze (...) S.A. z siedzibą w W. - jako sprzedawcę (k. 7 akt adm.), która zgodnie z treścią § 10 ust. 2 została zawarta na czas określony i miała obowiązywać do dnia 30 listopada 2007 r. Umowa ta ze strony klienta została podpisana przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej A. M.. Dołączono również złożoną przez (...) S.A. z siedzibą w W. ofertę, zgodnie z którą sprzedawca ten przystąpił do prowadzonego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na dostawę energii elektrycznej do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...) (k. 31 akt adm.).

W dniu 11 grudnia 2009 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zawiadomił strony o wszczęciu z wniosku Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej postępowania administracyjnego w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej przez (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. (k. 81 akt adm.). Do akt postępowania złożono umowę z dnia 1 grudnia 2009 r. zawartą w trybie przetargu publicznego przez Ministerstwo Edukacji Narodowej - jako zamawiającego z (...) S.A. z siedzibą w G. - jako wykonawcę (k. 139 akt adm.). Umowa ta ze strony zamawiającego została podpisana przez Zastępcę Dyrektora Biura (...) T. D.. Dołączono również zgłoszenie zmiany sprzedawcy, w którym jako klienta wskazano Ministerstwo Edukacji Narodowej (k. 147 akt adm.).

W dniu 10 marca 2010 r. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zawiadomił strony o zakończeniu postępowania dowodowego (k. 150 akt adm.), zaś w dniu 29 kwietnia 2010 r., po rozpatrzeniu wniosku Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej, wydał decyzję stwierdzającą, że na przedsiębiorstwie energetycznym (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. nie ciąży obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, której przedmiotem będzie świadczenie usług dystrybucji tej energii do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...), która to energia byłaby dostarczana wnioskodawcy w ramach realizacji umowy sprzedaży zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G. (k. 151 akt adm.).

Od decyzji tej odwołanie wniósł Zastępca Dyrektora Biura (...) T. D., działający na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez Dyrektora Generalnego do reprezentowania Ministerstwa Edukacji Narodowej „w sprawie dotyczącej odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 kwietnia 2010 r.” (k. 157, 158 i 174 akt adm.). W wyniku uwzględnienia tego odwołania na podstawie art. 479⁽⁴⁸⁾ § 2 k.p.c., Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wydał decyzję z dnia 12 października 2010 r., którą zmienił dotychczasową decyzję i stwierdził, że na przedsiębiorstwie energetycznym (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. ciąży obowiązek zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, której przedmiotem będzie świadczenie usług dystrybucji tej energii do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...), która to energia byłaby dostarczana wnioskodawcy w ramach realizacji umowy sprzedaży zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G. (k. 177 akt adm.).

Powstaje więc pytanie, czy Ministerstwo Edukacji Narodowej mogło być stroną postępowania administracyjnego w sprawie rozstrzygnięcia sporu dotyczącego odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy - Prawo energetyczne, w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia m.in. umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii oraz umowy kompleksowej rozstrzyga Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek strony. Stroną tego postępowania, oprócz przedsiębiorstwa energetycznego, jest odbiorca energii (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SK 26/12, OSNP 2014/2/33).

Według definicji ustawowej zawartej w art. 3 pkt 13 ustawy - Prawo energetyczne, za odbiorcę uważa się każdego, kto otrzymuje lub pobiera paliwa lub energię na podstawie umowy z przedsiębiorstwem energetycznym. W piśmiennictwie wskazuje się, że uzyskanie statusu odbiorcy nie zależy od formy prawnej podmiotu otrzymującego lub

pobierającego paliwa lub energię, nie jest również istotny cel, na jaki mają one zostać przeznaczone. Odbiorcą może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i inne przedsiębiorstwo energetyczne, otrzymujące lub pobierające paliwa lub energię w celu dalszej ich odsprzedaży lub zużycia na potrzeby własne. Odbiorcami są zatem wszyscy użytkownicy systemu energetycznego, jak i operatorzy systemów i instalacji. Status odbiorcy uzyskuje się z chwilą zawarcia z przedsiębiorstwem energetycznym umowy, na podstawie której paliwa lub energia są dostarczane. Chodzi tu o umowę sprzedaży paliw lub energii, umowę o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji lub umowę kompleksową (zob. F. Elżanowski w: Z. Muras, M. Swora (red.), Komentarz do art. 3 ustawy - Prawo energetyczne, Lex el. /2010). W przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że odbiorcą energii elektrycznej jest Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej, a nie Ministerstwo, które jest jedynie jednostką organizacyjną Skarbu Państwa (statio fisci) i nie posiada odrębnej zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych.

Jednakże zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz.1224, zwanej dalej „ustawą o zasadach wykonywania uprawnień”) kierownicy urzędów państwowych, w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych, w szczególności dyrektorzy generalni urzędów, reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach. W strukturach organizacyjnych urzędów państwowych wyznacza się komórki albo stanowiska pracy do obsługi spraw związanych z reprezentowaniem Skarbu Państwa, ponadto kierownicy urzędów państwowych mogą, w zakresie uprawnień reprezentowania Skarbu Państwa wynikających z przepisów odrębnych, udzielać pełnomocnictw do reprezentowania Skarbu Państwa kierownikom podporządkowanych im jednostek organizacyjnych.

Według art. 17 ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień, dyrektor generalny urzędu ma ustawowe uprawnienie do reprezentowania Skarbu Państwa w stosunku do mienia powierzonego urzędowi (ministerstwu). W judykaturze wskazuje się, że na tej podstawie, a więc bez potrzeby legitymowania się pełnomocnictwem, kierownik urzędu reprezentuje Skarb Państwa przy dokonywaniu czynności prawnych związanych z mieniem powierzonym urzędowi, którym kieruje (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt I CSK 2/10, Lex nr 784892). Oznacza to, że Dyrektor Generalny Ministerstwa Edukacji Narodowej jest ustawowo umocowany do zawierania w imieniu Skarbu Państwa m.in. umów o przyłączenie do sieci, umów sprzedaży, umów o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji energii, czy umów kompleksowych, o ile umowy te dotyczą mienia powierzonego kierowanemu przez niego ministerstwu.

Korzystając z tego uprawnienia Dyrektor Generalny Ministerstwa Edukacji Narodowej w imieniu Skarbu Państwa zawarł kompleksową umowę sprzedaży energii elektrycznej i świadczenia usług dystrybucji z dnia 8 lutego 2007 r. ze (...) S.A. z siedzibą w W., a następnie umowę sprzedaży z dnia 1 grudnia 2009 r. z (...) S.A. z siedzibą w G.. Obie te umowy dotyczyły świadczenia usługi dystrybucji energii elektrycznej do pozostających w dyspozycji Ministerstwa Edukacji Narodowej obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...). Pomimo, że w treści tych umów nieprecyzyjnie wskazano, że ich stroną jest Ministerstwo Edukacji Narodowej, nie ulega wątpliwości, że umowy te zostały zawarte w imieniu Skarbu Państwa i to on jest odbiorcą energii elektrycznej.

Wobec odmowy zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii do powyższych obiektów przez przedsiębiorstwo energetyczne (...) Sp. z o.o. z siedzibą w W., Dyrektor Generalny Ministerstwa Edukacji Narodowej wystąpił do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z wnioskiem o stwierdzenie, że na podstawie ciąży obowiązku zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej dostarczanej Ministerstwu Edukacji Narodowej w wykonaniu umowy sprzedaży zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G.. Mając na uwadze treść art. 17 ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień, należy przyjąć, że również w tym przypadku Dyrektor Generalny Ministerstwa Edukacji Narodowej działał w imieniu Skarbu Państwa, a nie kierowanego urzędu. Nie ma tu znaczenia fakt, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki w treści obu decyzji z dnia 29 kwietnia 2010 r. i z dnia 12 października 2010 r. nieprecyzyjnie wskazał, iż wydał je po rozpatrzeniu wniosku Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej. Zapis ten nie wskazuje bowiem na podmiot będący odbiorcą energii (Skarb Państwa reprezentowany przez

Ministerstwo Edukacji Narodowej), lecz osobę, która na podstawie ustawy była uprawniona do złożenia wniosku i faktycznie go złożyła.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie ma racji powód podnosząc w apelacji zarzut naruszenia art. 34 k.c. poprzez utrzymanie w mocy decyzji pomimo, że decyzja ta nakazuje mu zawrzeć umowę cywilnoprawną z Ministerstwem Edukacji Narodowej, które nie może być podmiotem praw i obowiązków w obrocie cywilnoprawnym. Z treści zaskarżonej decyzji nie wynika bowiem obowiązek zawarcia umowy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, lecz „umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej, której przedmiotem będzie świadczenie usług dystrybucji tej energii do obiektów położonych w W. przy Al. (...) i przy ul. (...), która to energia byłaby dostarczana wnioskodawcy w ramach realizacji umowy sprzedaży zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G.”. W tej sytuacji jako wnioskodawcę należy traktować Skarb Państwa reprezentowany przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, który w rzeczywistości jest stroną umowy sprzedaży zawartej z (...) S.A. z siedzibą w G..

W konsekwencji nie zasługuje na uwzględnienie również zarzut naruszenia art. 479⁴⁷ § 2, art. 479⁴⁸ w zw. z art. 479⁴⁹ k.p.c. w zw. z art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 202 k.p.c. poprzez nieodrżucenie jako niedopuszczalnego odwołania Dyrektora Generalnego Ministerstwa Edukacji Narodowej, pomimo że zostało ono złożone przez podmiot nie posiadający zdolności sądowej. Odwołując się bowiem do treści art. 17 ust. 1 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień, należy przyjąć, że także w tym przypadku Dyrektor Generalny Ministerstwa Edukacji Narodowej działał w imieniu Skarbu Państwa, a nie w imieniu własnym, bądź kierowanego urzędu.

Nietrafne są również zmierzające do wykazania nieważności postępowania przed Sądem pierwszej instancji zarzuty naruszenia art. 64 § 1¹ k.p.c. w zw. z art. 67 § 2 k.p.c. w zw. z art. 202 k.p.c. poprzez przyjęcie, że w niniejszym procesie zdolność sądową posiada Ministerstwo Edukacji Narodowej, a nie Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej, oraz naruszenia art. 479⁵⁰ § 2 k.p.c. poprzez niewzwanie z urzędu do udziału w sprawie Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Edukacji Narodowej i prowadzenie całego procesu przy udziale Ministerstwa Edukacji Narodowej, a dopiero w wyroku oznaczenie go jako Skarbu Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej.

Nie ulega wątpliwości, że zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., za Skarb Państwa czynności procesowe podejmuje organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej. Unormowanie to jest konsekwencją faktu, że Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, która nie ma siedziby, ani organów w rozumieniu art. 38 k.c. Zgodnie z art. 17a ust. 2 ustawy o zasadach wykonywania uprawnień, do czynności prawnych dokonywanych z naruszeniem przepisów o właściwości i reprezentacji Skarbu Państwa stosuje się odpowiednio art. 103 § 1 i 2 k.c. Oznacza to, że ustawodawca traktuje czynności prawne dokonane w imieniu Skarbu Państwa z naruszeniem przepisów o reprezentacji jako dokonane przez rzekomego pełnomocnika działającego bez umocowania lub z przekroczeniem jego zakresu. Nie znajduje tu zastosowania art. 39 k.c., który reguluje skutki działania fałszywego organu, co wynika z faktu, że Skarb Państwa jako osoba prawna nie ma organów w rozumieniu art. 38 k.c. Cechy państwowej jednostki organizacyjnej (statio fisci) ma urząd ministra, tj. ministerstwo, zaś organem tej jednostki jest minister, który za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe.

W przedmiotowej sprawie Sąd pierwszej instancji wprawdzie dokonał doręczeń odpisu odwołania (k. 26 akt) i zawiadomienia o terminie rozprawy (k. 51 akt) do Ministra Edukacji Narodowej, jednakże w protokole rozprawy, protokole ogłoszenia orzeczenia oraz zaskarżonym wyroku jako zainteresowanego prawidłowo wskazał Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej (k. 65, 67, 68, 101 akt). Doręczenia do zainteresowanego dokonywane były przy nieprecyzyjnym wskazaniu podmiotu, lecz na prawidłowy adres statio fisci Skarbu Państwa. W ocenie Sądu Apelacyjnego w przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że zainteresowanym jest Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej i z jego udziałem toczyło się postępowanie przed Sądem pierwszej instancji.

W judykaturze wskazuje się, iż sąd nie jest władny oznaczyć Skarbu Państwa jako strony tylko wówczas, gdy żądanie oparte zostało na twierdzeniu, że wskazana jednostka jest podmiotem odrębnym od Skarbu Państwa (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2001 r., sygn. akt III CZP 10/01, OSNC 2001/10/147), natomiast w pozostałych wypadkach powinien to uczynić. W uzasadnieniu powołanej uchwały wskazano, że według art. 34 k.c. Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych. Każda zatem czynność cywilnoprawna takiej państwowej jednostki organizacyjnej jest de iure civili czynnością Skarbu Państwa, bowiem jednostki te działają na rachunek Skarbu Państwa. Taka właśnie sytuacja miała miejsce w przedmiotowej sprawie, albowiem w postępowaniu administracyjnym Dyrektor Generalny Ministerstwa Edukacji Narodowej nie twierdził, że działa w imieniu podmiotu odrębnego od Skarbu Państwa, zaś w postępowaniu sądowym nie zajął stanowiska w sprawie. Jest więc oczywiste, że zainteresowanym w niniejszej sprawie jest Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Edukacji Narodowej i nie było potrzeby wzywania Skarbu Państwa do udziału w sprawie, co postulował skarżący.

W doktrynie wątpliwości wywołuje kwestia statusu procesowego zainteresowanego. Dominuje pogląd, że zainteresowanego należy traktować jako szczególnego interwenienta ubocznego, gdyż ma on interes prawny w tym, aby sprawa została rozstrzygnięta na korzyść jednej ze stron (art. 75 k.p.c.), lub przynajmniej stosować do niego należy przepisy o interwencji ubocznej samoistnej. Jednakże bywa prezentowany także pogląd, że zainteresowany jest samodzielną stroną procesu lub podmiotem postępowania tak jak uczestnik w postępowaniu nieprocesowym, w związku z czym nie można jego pozycji procesowej ograniczać przez stosowanie do niego przepisów o interwencji ubocznej (zob. K. Weitz w: System Prawa Handlowego. Tom 7. Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych pod red. T. Wiśniewskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 167-168).

Sąd Apelacyjny podziela wyrażony w judykaturze pogląd, że jeżeli zainteresowanemu przyznać status strony, to pominięcie go w postępowaniu sądowym czyni uzasadnionym zarzut pozbawienia go możliwości obrony swych praw w tym postępowaniu (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. akt I CKN 395/01, Lex nr 109448). Jednakże w przedmiotowej sprawie nie budzi wątpliwości fakt, że postępowanie przed Sądem pierwszej instancji nie mogło prowadzić do pozbawienia możliwości obrony swych praw Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Edukacji Narodowej, co czyni niezasadnym zarzut nieważności postępowania na podstawie art. 379 pkt 5 k.p.c.

Nie zasługuje na uwzględnienie również zarzut naruszenia art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP poprzez nieprzeprowadzenie sprawdzenia prawidłowości postępowania administracyjnego poprzedzającego postępowanie sądowe, co - zdaniem skarżącego - mogło prowadzić do pozostawienia w obrocie decyzji pomimo poważnych uchybień postępowania przy jej wydaniu. W orzecznictwie dominuje pogląd, że postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91, OSNCP 1992 nr 5 poz. 87; postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98, OSP 2000 nr 5 poz. 68 i z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99, OSNC 2000 nr 3 poz. 47). Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie powinien ograniczać swej funkcji jurysdykcyjnej tylko do kontroli legalności postępowania administracyjnego przed organem administracji, skoro rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., sygn. akt III SK 44/04, OSNP 2005 nr 9, poz. 136).

Jak słusznie wskazał Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, celem postępowania sądowego nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami, powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Do sądu ostatecznie należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego, na podstawie wyjaśnionej podstawy faktycznej, obejmującej wszystkie elementy przewidziane w hipotezie tej normy. W przeciwnym razie nie sposób twierdzić, że przepis prawa materialnego został prawidłowo zastosowany (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2003 r., sygn. akt I CK 81/02, Lex nr 359427).

Postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradiktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Tylko takie odczytanie relacji między postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez ustawodawcę (z założenia racjonalny) wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowo-administracyjnego. Przyjęte rozwiązanie, łączące elementy jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego oraz dwuinstancyjnego merytorycznego postępowania sądowego wskazuje na to, że przedmiotem sprawy cywilnej jest decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki i sąd musi ustosunkować się w wyroku do tej decyzji. Przepisy zezwalają przy tym, aby Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, co może być porównane z wydaniem nowej decyzji (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19-20, poz. 312).

Wprawdzie art. 479⁵³ § 2 k.p.c. zezwala Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów na wydawanie wyroków kasatoryjnych, lecz ich wydanie jest dopuszczalne w zasadzie jedynie wówczas, gdy sprawa nie należała w ogóle do kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, bądź jest dotknięta taką wadą formalną, która uzasadnia ponowne przeprowadzenia w całości lub w części postępowania administracyjnego (zob. M. Manowska, Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 234). Wad takich nie ma przedmiotowa decyzja.

Niezrozumiały jest zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Odwołanie wniesione przez powoda zostało bowiem rozpoznane przez Sąd pierwszej instancji, a obecnie została rozpoznana wniesiona przez niego apelacja. Tymczasem powód w apelacji nie sformułował jakichkolwiek zarzutów zmierzających do wykazania braku niezależności, bezstronności lub niezawisłości sądu rozpoznającego niniejszą sprawę.

Z art. 78 Konstytucji RP wynika natomiast, że każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady określa ustawa. O naruszeniu powołanego przepisu można by mówić wówczas, gdyby tak została ukształtowana regulacja prawna, że stronę postępowania pozbawiono by możliwości zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (por. uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 marca 2012 r., sygn. akt II GSK 124/11, Lex nr 1137858). Tymczasem w przedmiotowej sprawie nie ulega wątpliwości, że ustawodawca przewidział możliwość zaskarżenia decyzji wydanej w pierwszej instancji przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, lecz na zasadzie wyjątku do sądu powszechnego, zamiast do organu odwoławczego. Okoliczność ta wpływa na odmienny tryb i przesłanki badania zaskarżonej decyzji.

Podstawą orzeczenia Sądu Apelacyjnego był art. 385 k.p.c.