

Sygn. akt VI AC a 495/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia SA – Beata Waś

Sędzia SA – Teresa Mróz (spr.)

Sędzia SO (del.) – Jolanta Pyżlak

Protokolant: – sekr. sąd. Beata Pelikańska

po rozpoznaniu w dniu 19 lutego 2015 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa E. M.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

z udziałem zainteresowanego Miejskiego Przedsiębiorstwa (...) Sp. z o.o. w R.

o kontynuowanie postępowania administracyjnego

na skutek apelacji pozwanego i uczestnika

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

z dnia 21 października 2013 r.

sygn. akt XVII AmE 43/12

I zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddala odwołanie E. M. od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 29 grudnia 2011 roku nr (...) i zasądza od E. M. na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania;

II zasądza od E. M. na rzecz Miejskiego Przedsiębiorstwa (...) Sp. z o.o. w R. kwotę 418 zł (czterysta osiemnaście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt VI A Ca 495/14

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 29 grudnia 2011 r. nr (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 105 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego umorzył postępowanie administracyjne wszczęte na wniosek E. M. z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie rozstrzygnięcia przez Prezesa URE sporu w zakresie nieuzasadnionego wstrzymania przez Miejskie Przedsiębiorstwo (...) spółka z o.o. w R. dostarczania ciepła do budynku będącego własnością E. M. położonego w R. przy ulicy (...).

Zdaniem Prezesa URE E. M. nie jest stroną postępowania wobec wygaśnięcia z dniem 30 kwietnia 2009 r. łączącego E. M. i Miejskie Przedsiębiorstwo (...) spółka z o. o. w R. stosunku cywilnoprawnego sprzedaży ciepła do budynku mieszkalnego.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył powód E. M.. Prezesowi URE zarzucił naruszenie:

- art. 6 ust. 3 i 3 a ustawy Prawo energetyczne poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że wypowiedzenie umowy sprzedaży ciepła było skuteczne,
- art. 11 w zw. z art. 100 § 3 i 100 § 2 k.p.a. poprzez niewystarczające odniesienie się do przesłanek, jakimi kierował się organ w rozstrzygnięciu zagadnienia wstępnego,
- art. 3 ust. 13 ustawy Prawo energetyczne poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że powód utracił status „odbiorcy” energii cieplnej w rozumieniu tej ustawy,
- art. 105 § 1 k.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że zasadnym stało się umorzenie postępowania w sytuacji, gdy brak było ku temu podstaw,
- art. 8 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie.

W konkluzji odwołania powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Pozwany Prezes URE wniósł o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z dnia 21 października 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję i rozstrzygnął o kosztach postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że powód jest właścicielem budynku położonego w R. przy ulicy (...). Budynek powoda jest ostatnim budynkiem w zabudowie szeregowej. Powoda i Miejskie Przedsiębiorstwo (...) w R. łączyła umowa sprzedaży ciepła z dnia 1 października 1999 r. nr (...). Miejsmem dostarczania ciepła była komora oznaczona symbolem (...). W umowie tej powód zobowiązał się między innymi do utrzymania użytkowanej instalacji, własnych węzłów lub innych urządzeń w stanie nie powodującym zakłóceń w pracy sieci ciepłowniczej lub innych urządzeniach ciepłowniczych. Umowa przewidywała trzymiesięczny okres wypowiedzenia.

Budynek powoda jest ostatnim segmentem zabudowy szeregowej w stosunku do komory, do której przedsiębiorstwo zobowiązało się dostarczać ciepło. K. jest własnością zainteresowanej Miejskiego Przedsiębiorstwa (...) spółka z o. o. w R.. Zatem infrastruktura ciepłownicza niezbędna do zaopatrzenia budynku powoda w ciepło przebiegała przez pozostałe budynki z szeregowej zabudowy. Na przestrzeni lat 1997-2003 właściciele budynków poprzedzających budynek powoda wypowiedzieli umowy z zainteresowaną na dostawę energii cieplnej.

Zainteresowana pismem z dnia 5 sierpnia 2008 r. zaproponowała powodowi wykonanie nowego przyłącza cieplnego wysokich parametrów do jego budynku, pod warunkiem jednak, że powód zamontuje na własny koszt węzeł cieplny w swoim budynku.

Pismem z dnia 28 stycznia 2009 r. zainteresowana dokonała wypowiedzenia umowy zawartej z powodem na dostarczanie energii cieplnej z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia. Okres wypowiedzenia upłynął w dniu 30 kwietnia 2009 r. Powodem wypowiedzenia był zły stan techniczny długiego odcinka ciepłociągu zasilającego tylko budynek powoda.

Pozwany pismem z dnia 29 grudnia 2009 r. wezwał powoda do wystąpienia do sądu powszechnego z powództwem o ustalenie przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego między powodem a zainteresowaną w zakresie umowy sprzedaży ciepła.

Powód wystąpił do Sądu Rejonowego w Rzeszowie z pozwem przeciwko Miejskiemu Przedsiębiorstwu (...) spółka z o. o. w R. o nakazanie określonego zachowania. W dniu 20 lipca 2010 r. zapadł wyrok, którym powództwo zostało oddalone (I.2C-upr 295/10). W uzasadnieniu orzeczenia Sąd wskazał, że powództwo o nakazanie określonego zachowania się przedsiębiorstwa energetycznego tj. dostarczania ciepła na rzecz powoda nie leży w kompetencji sądu powszechnego. Podniósł również, że ustawodawca zastrzegł uprawnienie do wydania decyzji w tym względzie Prezesowi URE na podstawie art. 8 ust. 1 Prawa energetycznego. Opierając się na stanowisku Sądu Rejonowego, z uwagi na brak ustalenia E. M. w postępowaniu cywilnym istnienia stosunku sprzedaży energii cieplnej pomiędzy powodem i zainteresowaną, rozpatrując we własnym zakresie zagadnienie wstępne dotyczące łączącego powyższe podmioty stosunku cywilnoprawnego, Prezes URE wydał decyzję zaskarżoną decyzję.

W tych okolicznościach Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie powoda jest uzasadnione. W szczególności za zasadny Sąd uznał zarzut naruszenia art. 105 § 1 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie. Sąd podkreślił, że ustalenie skuteczności wypowiedzenia umowy zawartej pomiędzy powodem i zainteresowaną stanowiło zagadnienie wstępne w rozumieniu art. 91 § 1 pkt 4 k.p.a. Powyższe uzasadniało zawieszenie postępowania. Wystąpienie przez powoda na drogę postępowania sądowego z żądaniem nakazania zainteresowanej wykonywania umowy sprzedaży zakończyło się wydaniem wyroku oddalającego powództwo. W związku z tym sąd uznał, że powód mimo wezwania nie wystąpił o rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, ponieważ jego działania były nieskuteczne. Przepis art. 100 § 3 k.p.a. umożliwia organowi administracji rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego we własnym zakresie, jeżeli strona mimo wezwania nie wystąpiła o jego rozstrzygnięcie we właściwym trybie. Zatem Prezes URE obowiązany był rozstrzygnąć sprawę co do istoty rozstrzygając we własnym zakresie zagadnienie wstępne. Zdaniem Sądu Okręgowego pozwany nie miał podstaw do uznania postępowania za bezprzedmiotowe, ponieważ pomiędzy stronami cały czas istnieje spór co do zasadności wstrzymania dostarczania energii cieplnej, zatem pozwany, zdaniem sądu Okręgowego winien wydać rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Sąd podkreślił, że ewentualna utrata statusu odbiorcy nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania w sprawie o rozstrzygnięcie sporu czy wstrzymanie dostaw energii cieplnej było nieuzasadnione, ponieważ rozstrzygnięcie dotyczy sytuacji z chwili wstrzymania dostaw. Ustalenie, czy strony łączyła w tym czasie umowa, czy też nie, stanowi przesłankę oceny zasadności działania dostawcy. W tej sytuacji Sąd Okręgowy uznał za przedwczesne zarzuty naruszenia art. 6 ust. 3 i 3a oraz art. 3 ust. 13 ustawy Prawo energetyczne. O kosztach Sąd Okręgowy orzekł na podstawie art. 98 k.p.c.

Apelacje od powyższego orzeczenia wywiódł pozwany i zainteresowana.

Zainteresowana – Miejskie Przedsiębiorstwo (...) spółka z o. o. w R. zaskarżając wyrok w całości zarzuciła Sądowi Okręgowemu naruszenie przepisów prawa procesowego:

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez wyprowadzeniu z materiału dowodowego wniosków z niego nie wynikających oraz przyjęcie wykluczających się tez, według których pozwany miał obowiązek rozstrzygnięcia sprawy co do istoty rozpatrując zagadnienie wstępne we własnym zakresie i nie miał podstaw do uznania postępowania za bezprzedmiotowe, poprzez przyjęcie istnienia sporu pomiędzy powodem i zainteresowaną wbrew rozstrzygnięciu zagadnienia wstępnego dokonanego przez pozwanego o skutecznym rozwiązaniu umowy.

Zainteresowana zarzuciła też naruszenie prawa materialnego:

- art. 8 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 3 i 3a oraz art. 3 pkt 13 ustawy Prawo energetyczne w zw. z art. 105 § 1 k.p.a. przez nieuzasadnione przyjęcie, że istniały podstawy do wydania przez pozwanego rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie.

W konkluzji apelacji zainteresowana wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania.

Pozwany zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego również w całości zarzucił Sądowi Okręgowemu:

- nierozpoznanie istoty sprawy poprzez brak zbadania, czy pozwany rozstrzygnął prawidłowo zagadnienie wstępne dotyczące skutecznego rozwiązania umowy sprzedaży ciepła przez zainteresowaną,
- naruszenie art. 6 ust. 3a ustawy Prawo energetyczne w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2013 r. poprzez uznanie, że po zaprzestaniu prowadzenia dostaw ciepła wskutek rozwiązania umowy sprzedaży ciepła może dojść do wstrzymania dostaw ciepła,
- naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne poprzez uznanie, że pozwany uprawniony jest do rozstrzygnięcia sporu w sytuacji gdy doszło do zaprzestania prowadzenia dostaw ciepła wskutek rozwiązania umowy sprzedaży,
- naruszenie art. 105 k.p.a. poprzez uznanie, że mimo, że postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe organ nie powinien był wydać decyzji umarzającej postępowanie.

W konkluzji apelacji pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez oddalenie odwołania.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacje pozwanego i zainteresowanej są uzasadnione.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd Okręgowy i przyjmuje je za własne, ponadto ustalenia te nie były kwestionowane przez strony. Sąd Apelacyjny jednak nie zgadza się z poczynioną przez sąd pierwszej instancji oceną prawną zebranego w sprawie materiału.

Celem postępowania administracyjnego jest załatwienie sprawy przez wydanie decyzji rozstrzygającej ją co do istoty, temu powinna służyć działalność orzecznicza administracji publicznej zmierzająca do konkretyzacji praw i obowiązków wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Ten cel nie zawsze może być osiągnięty z przyczyn różnego charakteru. Podobnie jak w procesie cywilnym, również w postępowaniu administracyjnym może nastąpić zastój postępowania chwilowy, powodujący jego zawieszenie, albo też zastój trwały i ostateczny wyrażający się w umorzeniu postępowania. Umorzenie postępowania zamyka drogę do konkretyzacji praw lub obowiązków stron i kończy bieg postępowania w określonej instancji administracyjnej, stanowiąc załatwienie sprawy w "inny sposób" w rozumieniu art. 104 § 2. (...). Przesłanki umorzenia postępowania powstają zawsze i tylko w konkretnej sprawie administracyjnej, dotyczącej indywidualnie oznaczonej osoby i nie mogą być rozpatrywane w oderwaniu od tej sprawy, po prostu poza nią nie mogą istnieć, bo samo pojęcie bezprzedmiotowości postępowania odnosi się do sprawy, w której ono się toczy. Artykuł 105 k.p.a. ustanawia dwie ogólne reguły umarzania postępowania administracyjnego, pierwszą - dotyczącą działania organu administracyjnego ex officio (§ 1) oraz drugą - dopuszczającą stosowanie zasady względnej dyspozycyjności (§ 2). Umorzenie postępowania na podstawie art. 105 § 1 jest obligatoryjne, a na podstawie art. 105 § 2 jest fakultatywne jako pozostawione ograniczonemu uznaniu organu administracyjnego. Reguła pierwsza jest związana z bezprzedmiotowością postępowania, która (...) stanowi "refleks bezprzedmiotowości sprawy administracyjnej, która miała być rozstrzygnięta w trybie tego postępowania" (...). Ustalenie istnienia tej przesłanki stwarza obowiązek zakończenia postępowania w danej instancji przez jego umorzenie, ponieważ nie będzie wtedy podstaw do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy. Reguła druga, dopuszczająca dysponowanie przez stronę postępowaniem wszczętym na jej żądanie, poddaje jej wniosek o umorzenie postępowania kontroli innych stron oraz ocenie z uwagi na wymagania interesu społecznego i w końcu załatwienie wniosku pozostawia uznaniu organu prowadzącego postępowanie (tak B. Adamiak, J. Borkowski "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.", 12. wydanie, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2012, str. 412 - 414).

Sprawa administracyjna jest bezprzedmiotowa w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. wtedy, gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego. Wówczas jakiegokolwiek rozstrzygnięcie merytoryczne pozytywne, czy negatywne staje się prawnie niedopuszczalne (por. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2006 r., sygn. I OSK 967/05). Bezprzedmiotowym może być zatem postępowanie zarówno z powodu braku przedmiotu faktycznego do rozpatrzenia sprawy, jak również z powodu braku podstawy prawnej do wydania decyzji

w zakresie żądania wnioskodawcy (por. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2006 r., sygn. II SA 428/01). W konsekwencji postępowanie można zakwalifikować jako bezprzedmiotowe, gdy sprawa indywidualna nie podlegała i nie podlega merytorycznemu załatwieniu w drodze decyzji administracyjnej lub postanowienia.

W przedmiotowej sprawie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uznał, że postępowanie jest bezprzedmiotowe z uwagi na to, że wnioskodawca (E. M.) w dniu składania wniosku o rozstrzygnięcie sporu, nie był stroną stosunku prawnego łączącego go z przedsiębiorstwem, na podstawie którego przedsiębiorstwo zobowiązane było do sprzedaży ciepła. Umowa bowiem rozwiązana została z dniem 30 kwietnia 2009 r., a naturalną jej konsekwencją było zaniechanie dalszych dostaw ciepła do obiektu wnioskodawcy. Należy zgodzić się z takim stanowiskiem.

Przepis art. 100 § 3 kodeksu postępowania administracyjnego pozwala organowi administracji publicznej na rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego we własnym zakresie między innymi wówczas, gdy strona mimo wezwania nie wystąpiła o rozstrzygnięcie takiego zagadnienia do właściwego organu lub sądu. W przedmiotowej sprawie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udzielił powodowi terminu na wystąpienie z odpowiednim powództwem do sądu powszechnego. Powód występując do sądu określił swoje żądanie jako nakazanie przedsiębiorstwu ciepłowniczemu określonego zachowania. Tak sformułowane powództwo nie mogło zostać uwzględnione wobec tego, że sąd ten nie ma kompetencji nakazania przedsiębiorstwu określonego rodzaju zachowania, bowiem należy to do kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Konsekwencją nieprawidłowo sformułowanego żądania było oddalenie powództwa przez Sąd Rejonowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 20 lipca 2010 r. w sprawie I.2.C-upr 295/10. Powód był zobowiązany jeszcze przez pozwanego do wystąpienia na drogę postępowania sądowego z roszczeniem o ustalenie, czy wypowiedzenie umowy przez przedsiębiorstwo ciepłownicze było uzasadnione. Spotkało to się jednak z odmową powoda, który stwierdził, że roszczenie jego jeszcze nie uległo przedawnieniu zatem nie jest uzasadnione ponaglanie go przez Prezesa URE do podejmowania tego rodzaju działań.

W tych okolicznościach, zdaniem Sądu Apelacyjnego, pozwany miał podstawy do tego, by istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy zagadnienie wstępne rozpoznać we własnym zakresie.

Należy zwrócić uwagę na stanowisko Sądu Najwyższego zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r. (III SK 35/07) rozstrzygnięcie zagadnienia, czy rozwiązanie umowy nastąpiło zgodnie z prawem (postanowieniami umowy i Prawem energetycznym) należy do właściwości sądu powszechnego. Prezes URE nie ma kompetencji do oceniania tego, czy umowa została rozwiązana zgodnie z prawem. Nie może zatem umorzyć jako bezprzedmiotowego postępowania w sprawie z wniosku odbiorcy energii, który kwestionuje zasadność wypowiedzenia umowy przez przedsiębiorstwo energetyczne. W takiej sytuacji, Prezes URE powinien zawiesić postępowanie i wezwać wnioskodawcę do wytoczenia sprawy przeciwko przedsiębiorstwu energetycznemu do sądu powszechnego. ***Dopiero po uzyskaniu prawomocnego orzeczenia sądowego w przedmiocie rozwiązania umowy, Prezes URE będzie mógł umorzyć postępowanie (gdy powództwo konsumenta zostanie oddalone) lub rozstrzygnąć spór w przedmiocie zasadności wstrzymania dostaw energii (gdy powództwo zostanie uwzględnione).*** Z powyższego wynika, że Sąd Najwyższy dopuszcza możliwość umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 105 k.p.c. jako bezprzedmiotowego w sytuacji, gdy strony nie są związane jakąkolwiek umową.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Okręgowego, jakoby pozwany nie rozstrzygnął zagadnienia wstępnego. Prezes bowiem powołał się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że łącząca powoda z przedsiębiorstwem ciepłowniczym umowa przewidywała możliwość rozwiązania jej z trzymiesięcznym wypowiedzeniem, tak jak miało to miejsce w przedmiotowej sprawie. To dało pozwanemu podstawę do uznania, że wypowiedzenie umowy nie było niezgodne z prawem.

Skoro zatem umowa w dacie zaprzestania dostaw energii elektrycznej między stronami nie obowiązywała, nie sposób jest zasadnie twierdzić, że nastąpiło wstrzymanie dostaw energii elektrycznej stosownie do przepisów ustawy Prawo energetyczne oraz, że do dnia wydania decyzji istniał między stronami spór co do zasadności zaprzestania świadczenia przez przedsiębiorstwo ciepłownicze dostaw ciepła do nieruchomości powoda. Wbrew twierdzeniom

strony powodowej w niniejszej sprawie w ogóle nie będzie miał zastosowania przepis art. 6 ust. 3 i 3a ustawy Prawo energetyczne, ponieważ o ich naruszeniu można mówić jedynie wówczas, gdy strony związane są w dalszym ciągu umową.

Mając powyższe na uwadze uznać należało, że w sprawie zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania administracyjnego, co skutkowało uznaniem zmianą zaskarżonego wyroku na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. i oddaleniem odwołania powoda od zaskarżonej decyzji. O kosztach postępowania apelacyjnego rozstrzygnięto zgodnie z art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 98 k.p.c. stosownie do jego wyniku.