

POSTANOWIENIE

Dnia 5 grudnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa T. W. Spółki Akcyjnej w K.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o odmowę wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 5 grudnia 2013 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 17 kwietnia 2013 r.,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od powoda na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 17 października 2012 r., oddalił apelację T. W. S.A. w K. (powód) od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 23 stycznia 2012 r., w sprawie przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes Urzędu). Decyzją z dnia 15 stycznia 2010 r. Prezes Urzędu odmówił wszczęcia postępowania w sprawie z wniosku powoda o stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa Urzędu z dnia 6 czerwca 2005 r. zatwierdzającej taryfę dla energii elektrycznej ustaloną przez Przedsiębiorstwo Energetyczne w S. Sp. z o.o. na okres do dnia 2006 r. (decyzja taryfowa).

Oddalając apelację powoda Sąd Apelacyjny wskazał, że okoliczności faktyczne sprawy nie były między stronami sporne. Spór dotyczył kwestii

przysługiwania powodowi legitymacji czynnej do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa Urzędu z dnia 6 czerwca 2004 r. Sąd Apelacyjny nie podzielił argumentacji powoda, zgodnie z którą przysługuje mu legitymacja do wszczęcia postępowania w sprawie nieważności decyzji taryfowej, ponieważ źródłem interesu prawnego koniecznego dla skutecznego wszczęcia takiego postępowania jest art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego. Powód podnosił, że w innym postępowaniu administracyjnym toczącym się przed Prezesem Urzędu został ukarany karą pieniężną za naruszenie obowiązku wynikającego z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego, zaś przyczyną stwierdzonego przez Prezesa Urzędu uchybienia była skierowana do niego oferta nabycia energii za cenę ustaloną przez Prezesa Urzędu w decyzji taryfowej w sposób sprzeczny z obowiązującym w tym zakresie prawem.

Sąd Apelacyjny uznał, że brak normy prawa materialnego mogącej stanowić podstawę dla stwierdzenia istnienia interesu prawnego powoda w uczestniczeniu w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zatwierdzenia wysokości taryf innego przedsiębiorstwa energetycznego. Nie jest taką normą art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego dotyczący obowiązku przedstawiania świadectw pochodzenia energii z kogeneracji lub uiszczenia opłaty zastępczej. Powód nie jest bezpośrednim adresatem decyzji Prezesa Urzędu z dnia 6 czerwca 2005 r. Nie sposób uznać, by postępowanie w sprawie zatwierdzenia taryfy dla energii dotyczyło bezpośrednio sfery prawnej odbiorcy energii. Można jedynie mówić o pośrednim oddziaływaniu na sferę prawną odbiorcy energii. Ten zaś pośredni wpływ nie pozwala na przyznanie skarżącemu statusu strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w niniejszej sprawie.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Skarga kasacyjna została oparta na obu podstawach. W procesowej podstawie skargi powód zarzucił skarżonemu wyrokowi naruszenie art. 28 k.p.a. w związku z art. 156 k.p.a. a także art. 158 k.p.a. poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie poprzez uznanie, że w sytuacji, w której wnioskodawcy żądającemu wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej przysługuje w sprawie interes prawny, wówczas strona taka nie dysponuje przymiotem strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. W materialnoprawnej podstawie

skargi kasacyjnej powód zarzucił wyrokowi Sądu Apelacyjnego naruszenie art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego oraz art. 56 ust. 1a Prawa energetycznego w związku z art. 45 i 47 Prawa energetycznego poprzez przyjęcie, że brak przepisu prawa materialnego uzasadniającego udział powoda w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji taryfowej dla energii elektrycznej wytwarzanej przez PEC S. Sp. z o.o. w sytuacji, gdy energia pochodząca od PEC S. Sp. z o.o. była objęta nałożonym na powoda w drodze art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego prawnym obowiązkiem zakupu oferowanej energii elektrycznej, która to energia została faktycznie powodowi zaoferowana, a oferta zawierała zawyżoną cenę ustaloną decyzją administracyjną sprzeczną z prawem, zaś niezakupienie tak zaoferowanej energii spowodowało nałożenie na powoda administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1a Prawa energetycznego.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód powołał się na występowanie w sprawie dwóch przesłanek tzw. przedsądu.

W pierwszej kolejności powód podnosi, że zachodzi potrzeba wykładni przepisów prawnych wywołujących rozbieżności w orzecznictwie, to jest art. 28 k.p.a. który to przepis jest odmiennie interpretowany i wykładany w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych. Powód podnosi, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 września 2009 r., II GSK 62/09 oraz w wyroku z dnia 20 listopada 2008 r., II GSK 503/08 postawił tezę, że art. 28 k.p.a. nie stawia wymogu, aby postępowanie administracyjne dotyczyło interesu prawnego podmiotu w sposób bezpośredni. Naczelny Sąd Administracyjny przewiduje możliwość wywiedzenia interesu prawnego z prawa reflexowego, to jest takiej sytuacji prawnej, w której interes osoby trzeciej wynika z innych norm niż te normy prawa materialnego, które stanowią podstawę przyznania uprawnień innemu podmiotowi. W tym zakresie powód podnosi, że między orzecznictwem sądów administracyjnych a wyrokiem Sądu Najwyższego powołanym w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego zachodzi rozbieżność, ponieważ wyrok ten akcentuje konieczność bezpośredniego wpływu na sferę prawną podmiotu, co jest warunkiem *sine qua non* pozwalającym na bycie stroną postępowania administracyjnego.

Powód podnosi także, iż w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, a mianowicie, czy istnieje możliwość wywiedzenia interesu prawnego z tzw. prawa refleksowego, czy zawsze interes prawny podmiotu musi dotyczyć jego sfery prawnej bezpośrednio, czy też alternatywnie art. 28 k.p.a. stwarza możliwość bycia stroną postępowania administracyjnego pomimo ingerencji w pośredni sposób w sferę prawną podmiotu?

Prezes Urzędu wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że skarga kasacyjna jest szczególnym środkiem zaskarżenia. Służy realizacji interesu publicznego między innymi poprzez usuwanie rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych oraz wspomaganie rozwoju prawa za sprawą rozstrzygnięcia nowych problemów prawnych o doniosłym znaczeniu dla praktyki. Rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. Dlatego w art. 398⁴ § 2 k.p.c. wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej ustawodawca wymienił obowiązek złożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. Spełnienie tego wymogu powinno przybrać postać wyodrębnionego wywodu prawnego, w którym skarżący wykaże, jakie – powołane przez niego okoliczności występujące w sprawie - pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Jednocześnie skarżący ma uzasadnić, dlaczego odpowiadają one ustawowemu katalogowi przesłanek. Na etapie „przedsądu” analizie podlega jedynie wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. Zatem uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania powinno koncentrować się na wykazaniu, iż zachodzą w sprawie konkretne okoliczności uzasadniające przyjęcie skargi do rozpoznania (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2013 r., III SK 55/12 i powołane tam orzeczenia).

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód powołał się na dwie przesłanki tzw. przedsądu: potrzebę wykładni przepisów prawa wywołujących rozbieżności w orzecznictwie (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.) oraz potrzebę rozstrzygnięcia istotnego zagadnienia prawnego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.).

Powołując się na art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. skarżący winien określić, które przepisy wymagają wykładni Sądu Najwyższego oraz wskazać, na czym polegają poważne wątpliwości związane ze stosowaniem tych przepisów lub przedstawić rozbieżności w orzecznictwie sądów (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, Biuletyn SN 2002 nr 7, s. 10). Konieczne jest opisanie tych wątpliwości lub rozbieżności, wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2003 r., II UK 184/03, niepubl.; z dnia 22 czerwca 2004 r., III UK 103/04, niepubl.; z dnia 17 grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP z 2009 r. nr 3-4, poz. 43). Pamiętać przy tym należy, że w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. chodzi o rozbieżności w wykładni, a nie rozbieżności w stosowaniu.

W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania ze względu na przesłankę, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. powód ograniczył się do przywołania dwóch wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz odwołania do orzecznictwa Sądu Najwyższego powołanego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, co w oczywisty sposób nie spełnia wymogów, jakim powinny odpowiadać środki zaskarżenia kierowane do Sądu Najwyższego. Za nieuzasadniony należy zaś uznać kreowanie tezy o występowaniu rozbieżności w orzecznictwie na podstawie wybiórczego zestawienia fragmentu uzasadnienia wyroku Sądu drugiej instancji z korzystnymi dla skarżącego, także wybiórczymi, tezami orzeczeń wydanych w innych sprawach. Nawet gdyby przyjąć, że stanowisko wyrażone przez Sąd Apelacyjny w zaskarżonym wyroku w przedmiocie ogólnie zarysowanych cech interesu prawnego było wadliwe z racji tego, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że przepis art. 28 k.p.a. nie stawia wymogu, aby postępowanie administracyjne dotyczyło interesu prawnego podmiotu w sposób bezpośredni, to i tak ewentualne rozstrzygnięcie wynikającej z tego zapatrywania rozbieżności w wykładni art. 28 k.p.a. nie ma znaczenia dla rozpoznania sprawy

oraz realizacji publicznoprawnych celów postępowania kasacyjnego. Problemem prawnym w niniejszej sprawie nie jest bowiem wykładnia art. 28 k.p.a., lecz rozstrzygnięcie kwestii, czy z powołanych przez niego przepisów Prawa energetycznego, w szczególności zaś art. 9a ust. 8, wynika dla powoda interes prawny we wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji taryfowej.

Problematyka interesu prawnego doczekała się obszernej literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Wyrok Sądu Apelacyjnego wydany w niniejszej sprawie jest zaś zbieżny z poglądami wyrażonymi już przez Sąd Najwyższy w kwestii stosowania art. 28 k.p.a. w sprawach dotyczących zatwierdzania taryf (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2000 r., I CKN 1217/99). Koncepcja wywodzenia interesu prawnego z tzw. prawa refleksowego, w której powód upatruje podstaw dla zrekonstruowania dla niego na podstawie art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego interesu prawnego w stwierdzeniu nieważności decyzji taryfowej, ma swoje granice. Przede wszystkim, interes prawny musi mieć podstawy w normie materialnego prawa administracyjnego, która daje podstawy do władczego konkretyzowania uprawnienia (obowiązku) jednostki. Decyzja taryfowa Prezesa Urzędu nie rozstrzyga w pośredni sposób o prawach i obowiązkach powoda z art. 9a ust. 8 Prawa energetycznego. Obowiązki te ukształtował bowiem sam ustawodawca, nakładając na powoda publicznoprawny obowiązek zakupu – na określonym poziomie - energii wytworzonej w skojarzeniu.

Z kolei w przypadku wskazania jako podstawy wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. skarżący ma obowiązek nie tylko sformułować samo zagadnienie, ale także – w uzasadnieniu wniosku – przedstawić odpowiednią jurydyczną argumentację wskazującą na dopuszczalność i celowość rozwiązania problemu prawnego w sposób preferowany przez skarżącego, a odmienny od sposobu rozstrzygnięcia tego problemu przy wykorzystaniu zapatrywań wyrażonych przez Sąd drugiej instancji. Wywód ten powinien być zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. Samo zaś zagadnienie prawne, w formie pytania sformułowanego w taki sposób, by możliwe było rozstrzygnięcie stawianych przez skarżącego wątpliwości, musi w swej treści

zawierać odwołanie do przepisu lub przepisów prawa, na tle których takie zagadnienie powstaje.

Uzasadnienie wniosku powoda o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej ze względu na potrzebę rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego nie spełnia tych wymogów choćby w minimalnym stopniu.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy wskazuje, że w postępowaniu kasacyjnym rolą Sądu Najwyższego jest dokonanie w interesie publicznym kontroli prawidłowości wykładni i stosowania przepisów postępowania przez Sąd drugiej instancji. W sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nie jest możliwe dokonanie przez Sąd Najwyższy, rozpoznający merytorycznie skargę kasacyjną, bezpośredniej oceny prawidłowości zastosowania przepisów postępowania przez Prezesa Urzędu. Ponadto, zgodnie z unormowaniem wynikającym z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. uwzględnieniu przez Sąd Najwyższy mogą podlegać jedynie takie zarzuty naruszenia przepisów postępowania przez Sąd drugiej instancji, które miały istotny wpływ na wynik sprawy. Przepis art. 28 k.p.a. powołany w podstawie skargi kasacyjnej przez powoda wraz z art. 156 i 158 k.p.a. nie jest zaś przepisem postępowania w rozumieniu art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c., ponieważ nie dotyczy sposobu procedowania przez Sąd drugiej instancji. Z kolei podstawa materialnoprawna skargi kasacyjnej powoda, na którą składają się przepisy art. 9a ust. 8, art. 56 ust. 1a oraz art. 45 i 47 Prawa energetycznego oraz różne przepisy wykonawcze nie mogły zostać naruszone przez Sąd drugiej instancji poprzez przyjęcie, że brak przepisu prawa materialnego uzasadniającego udział powoda w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji taryfowej, ponieważ kwestia ta jest poza zakresem ich normowania.

Mając powyższe na względzie oraz opierając się na treści art. 398⁹ § 2 k.p.c. Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.

W odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 99 k.p.c. w związku z art. 98 § 3 k.p.c. oraz § 12 ust. 4 pkt 2 w związku z § 14 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.

