

Sygn. akt I OSK 1974/16



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 marca 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący:	Sędzia NSA	Zbigniew Ślusarczyk
Sędziowie:	Sędzia NSA	Wojciech Jakimowicz
	Sędzia del. WSA	Marcin Kamiński (spr.)
Protokolant	asystent sędziego	Inesa Wyrębkowska

po rozpoznaniu w dniu 9 marca 2018 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 28 kwietnia 2016 r. sygn. akt II SAB/Wa 49/16
w sprawie ze skargi
na bezczynność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki
w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 13 października 2015 r. o udzielenie
informacji publicznej

1. oddala skargę kasacyjną;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz strony skarżącej:
- - - kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt)
złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginalis właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Tomasz Blasiński
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2016 r. wydanym w sprawie o sygn. akt II SAB/Wa 49/16:

1. zobowiązał Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do rozpatrzenia wniosku z dnia 13 października 2015 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy;
2. stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądził od Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na rzecz [redacted] kwotę 357 złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Pismem z dnia 13 października 2015 r. z siedzibą [redacted] (Spółka) zwróciła się do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki - Południowy Oddział Terenowy URE z siedzibą w Katowicach (Prezesa URE), na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.), o udzielenie i przesłanie za pośrednictwem poczty elektronicznej wniosku o zatwierdzenie taryfy dla ciepła obowiązującej w 2015 r., złożonego przez [redacted].

W odpowiedzi z dnia 22 października 2015 r. Prezes URE poinformował, że nie udzieli wnioskowanej przez Spółkę informacji, ponieważ nie stanowi ona informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 u.d.i.p. Wskazał, że żądana informacja znajduje się w aktach indywidualnej sprawy administracyjnej, pochodzi od strony niebędącej władzą publiczną i ma charakter jednostkowy. Powołując się na liczne orzeczenia wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 9 grudnia 2013 r. wydaną w sprawie o sygn. akt I OPS 7/13, oraz poglądy doktryny podkreślił, że dostęp do akt postępowania administracyjnego jest regulowany w art. 73 i art. 74 k.p.a., które stanowią przepisy szczególne względem u.d.i.p. i zawierają odmiennie zasady, co w myśl art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wyłącza jej stosowanie w sytuacji,

Sygn. akt I OSK 1974/16

charakter publiczny na równi z nimi mają również dokumenty, które organ wykorzystuje do zrealizowania powierzonych prawem zadań publicznych.

Podkreśliła, że nie można uznać, że żądany wniosek o zatwierdzenie taryfy jest objęty ochroną danych osobowych, czy jakkolwiek ustawowo chronioną tajemnicą, o której mowa w art. 5 u.d.i.p. Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2008 r. wydany w sprawie o sygn. akt II OSK 812/05 stwierdziła, że jeśli jakaś informacja nie może zostać udostępniona, to organ musi ustalić jakie informacje podlegają ochronie ze względu na to, że są objęte tajemnicą. Musi zatem wskazać, czy dane te objęte są tajemnicą ze względu na ochronę danych osobowych w nich zawartych, czy też ze względu na prawo do prywatności lub tajemnicę państwową, służbową, skarbową, czy też statystyczną.

W odpowiedzi na skargę Prezes URE wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko.

W opisanym na wstępie wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że skarga jest zasadna.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I Instancji wyjaśnił, że mając na uwadze treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p. nie ulega wątpliwości, że Prezes URE jest podmiotem zobowiązanym na gruncie u.d.i.p. do udostępnienia informacji mającej walor informacji publicznej, będącej w jego posiadaniu. Prezes URE jest centralnym organem administracji rządowej powołanym na mocy ustawy Prawo energetyczne, właściwym w sprawach regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji. W rozpoznawanej sprawie sporny jest natomiast charakter żadanego przez Spółkę wniosku o zatwierdzenie taryfy z tytułu zaopatrzenia w ciepło obowiązującej w 2015 r. złożonego przez :

. z siedzibą w '

W ocenie Sądu I Instancji podstawą do zajęcia stanowiska w tej sprawie winno być odniesienie do art. 61 ustawy zasadniczej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP, zgodnie z którym każdy ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Charakter informacji publicznej należy przypisać jedynie tym informacjom, które odnoszą się do wskazanej w art. 61 Konstytucji RP publicznej sfery ich działalności, a więc wykonywania zadań władzy publicznej, a informacja publiczna musi dotyczyć sfery faktów. Dalej Sąd I Instancji wskazał, że konkretyzację powyższej normy zawiera u.d.i.p. i zgodnie z jej art. 1 ust. 1 każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i

widzenia przedsiębiorstwa energetycznego, rozstrzygnięciem administracyjnym (decyzją administracyjną) w jego indywidualnej sprawie, od której służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - sądu antymonopolowego oraz fakt, że w postępowaniu tym nie przewidziano udziału w charakterze strony odbiorcom paliw i energii. Konsumentów - odbiorców energii elektrycznej, których bezpośrednio dotyczą ceny i stawki opłat zawarte w taryfie, zatwierdzanej przez Prezesa URE nie są dopuszczeni do udziału w postępowaniu o zatwierdzenie taryf. Wynika to z faktu, że odbiorca energii elektrycznej nie jest stroną postępowania w rozumieniu przepisów k.p.a. Takie usytuowanie odbiorcy powoduje, że nie ma on prawa zgłaszania wniosków dowodowych podczas postępowania administracyjnego, żądania uzupełnienia decyzji, czy wreszcie wniesienia od niej odwołania. To Prezes URE reprezentuje w tym postępowaniu interes społeczny, chroni interes ekonomiczny.

Sąd I Instancji stwierdził, że postępowanie w sprawie zatwierdzenia przez Prezesa URE taryfy, czyli zbioru cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania obowiązujących w danym przedsiębiorstwie energetycznym, opracowywany co roku i zatwierdzany przez Prezesa URE ma istotne znaczenie dla odbiorców paliw i energii. Sposób skalkulowania i ustalenia ceny ciepła staje się dla obywatela szczególnie ważnym, ponieważ wyznacza zakres i wysokość kosztów, jakie musi on ponieść za dostawę energii i ciepła do jego domu, czy lokalu. Właśnie te koszty stanowią obecnie jeden z poważniejszych składników wydatków ludności. Z tego względu związek regulacji taryf z sytuacją obywatela ma charakter nie tylko bezpośredni, ale też społecznie niezwykle istotny. Proces kształtowania i kalkulowania taryf, jako przebiegający w najbardziej niewralgicznych aspektach dla konsumentów, na który nie mają oni wpływu powinien być, stosownie do dyrektywy zawartej w art. 76 Konstytucji RP, szczególnie chroniony ze strony władz publicznych przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Taką ochronę ustawodawca przewidział w art. 23 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne, powierzając Prezasowi URE w szczególności zadanie równoważenia interesów ekonomicznych uczestników rynku energetycznego. Do podstawowych instrumentów służących realizacji tego zadania należy kompetencja w zakresie zatwierdzania taryf oraz związanej z tym analizy i weryfikacji kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione w kalkulacji ich taryf. Jest to wyspecjalizowana forma regulacji ustanowionej z uwagi na konieczność szczególnej ochrony interesu publicznego niepoddającego się w pełni rynkowej weryfikacji. Regulacja taryf w sektorze

Skarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie prawa materialnego, przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit a u.d.i.p., w związku z art. 47 ustawy Prawo energetyczne poprzez uznanie, że wniosek Spółki z dnia 13 października 2015 r. o udostępnienie złożonego do Prezesa URE wniosku przedsiębiorstwa energetycznego z siedzibą w ..., z dnia 1 grudnia 2014 r. o zatwierdzenie taryfy dla ciepła, jest wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej, co skutkowało stwierdzeniem bezczynności Prezesa URE i równoczesnym zobowiązaniem tego organu do rozpatrzenia wskazanego wyżej wniosku Spółki.

W związku z powyższym Prezes URE wniósł o:

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie,
- 2) zasądzenie na podstawie art. 203 p.p.s.a. kosztów postępowania według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazał, że Sąd I Instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie odniósł się do argumentu zawartego w odpowiedzi na skargę, iż wniosek o zatwierdzenie taryfy jak i sama taryfa przedkładana do zatwierdzenia Prezesowi URE nie jest dokumentem urzędowym, lecz dokumentem prywatnym wytworzonym przez podmiot prawa prywatnego jakim jest przedsiębiorstwo energetyczne (w niniejszej sprawie: ...).

W orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, że dokumenty prywatne nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 maja 2015 r. wydanego w sprawie o sygn. akt II SAB/Gd 50/15, Sąd stwierdził m. in., że przynależą do informacji publicznej nie posiadają dokumenty prywatne, które podmiot prywatny kieruje do organu administracji publicznej. Ta sama teza została zaprezentowana w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 października 2015 r. wydanego w sprawie sygn. akt II SAB/Kr 176/15. W okolicznościach niniejszej sprawy nie budzi - zdaniem skarżącego - wątpliwości fakt, iż taryfa przedłożona do zatwierdzenia Prezesów URE na podstawie art. 47 ust 1 zdanie drugie ustawy Prawo energetyczne, nie jest dokumentem publicznym. Nie stanie się nim także po uzyskaniu zatwierdzenia przez Prezesa URE w drodze decyzji administracyjnej. Prezes URE zwrócił w tym kontakście uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2007 r. wydany w

Sygn. akt I OSK 1974/16

sprawie o sygn. akt I OSK 1947/14, w brzmieniu: „Oświadczenia nie mające charakteru aktów administracyjnych, będące elementem uzgodnień i wyjaśnień dokonywanych w trakcie postępowania (...) nie są informacją publiczną podlegającą upublicznieniu w trybie przepisów u.d.l.p”. Zdaniem Prezesa URE, niewątpliwie charakter takiego nie mają pierwsza i kolejne wersje taryfy przedkładane Prezesowi URE przez zainteresowane przedsiębiorstwo energetyczne w trakcie postępowania administracyjnego o jej zatwierdzenie.

Zdaniem Prezesa URE, w okolicznościach niniejszej sprawy Spółka nie ma też tytułu prawnego do wglądu do akt postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia taryfy, na podstawie przepisów szczególnych, tj. art. 73 k.p.a., nie jest bowiem stroną tego postępowania, mimo że jest odbiorcą w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy Prawo energetyczne, wobec którego stosowane są ceny i stawki opłat zawarte w zatwierdzonej taryfie. Taki pogląd został ukształtowany przez dotychczasowe orzecznictwo sądowe (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 1999 r. wydane w sprawie o sygn. akt I CKN 879/99 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 8 marca 2000 r. wydane w sprawie o sygn. akt I CKN 1217/99). Wskazał, że Sąd I instancji w zaskarżonym wyroku dostrzegł tę okoliczność, jak również fakt, iż w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy to Prezes URE, zgodnie ze swoimi ustawowymi uprawnieniami, równoważy interesy odbiorców i przedsiębiorstw energetycznych, w sytuacjach gdy nie działają w pełni mechanizmy rynkowe, jednak wyprowadził stąd zbyt daleko idący wniosek, iż wniosek o zatwierdzenie taryfy, „jako pozostający w ścisłym związku z realizowaniem przez Prezesa URE zadań publicznych w zakresie regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji, stanowi informację publiczną”. Zaznaczył też, że Sąd I instancji mylnie powołał w tym kontekście art. 9e ust. 3 ustawy Prawo energetyczne, który nie dotyczy zatwierdzania taryf (kwestię tę reguluje wspomniany art. 47 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne). Również nie wydaje się trafne, w świetle przedstawionych wyżej wywodów, wyprowadzanie wniosku o zakwalifikowaniu wniosku o zatwierdzenie taryfy, jako informacji publicznej, bezpośrednio z brzmienia przepisów art. 61 i 76 Konstytucji RP oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r. wydanego w sprawie o sygn. akt P 24/05 (Dz. U. Nr 141, poz. 1012).

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Spółka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości.

Sygn. akt I OSK 1974/16

przyczynowego pomiędzy naruszeniem prawa procesowego a treścią zaskarżonego orzeczenia. Jeżeli nie zostanie wykazane, że podnoszone naruszenia przepisów procesowych co najmniej mogły bezpośrednio i istotnie wpłynąć na wynik sprawy (w sensie kształtowania lub współkształtowania treści orzeczenia sądu pierwszej Instancji), zarzuty procesowe nie mogą zostać uwzględnione. Naczelny Sąd Administracyjny – zgodnie z zasadą związania granicami skargi kasacyjnej – nie jest ponadto uprawniony do uzupełniania, dookreślenia lub korygowania wadliwie skonstruowanych, sformułowanych lub niepełnych zarzutów kasacyjnych. Sąd kasacyjny nie jest również upoważniony do samodzielnego ustalania podstaw, zakresu i kierunku zaskarżenia (por. np. wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2209/15; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., II OSK 1497/15; wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2017 r., I OSK 157/17).

Mając na względzie powyższe zasady rozpoznania skargi kasacyjnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że podniesiony – w poddanym ocenie środka zaskarżenia od wyroku sądu administracyjnego pierwszej Instancji – zarzut kasacyjny naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) w zw. z art. 47 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (u.p.e.) nie zasługuje na uwzględnienie.

Powyższy zarzut zmierza do wykazania, że składany do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) na podstawie art. 47 ust. 1-2 u.p.e. wniosek, posiadającego koncesję na przesyłanie i dystrybucję ciepła, przedsiębiorstwa energetycznego o zatwierdzenie taryfy dla paliw gazowych i energii nie stanowi dokumentu zawierającego informację publiczną, a zatem treść powyższego wniosku nie podlega udostępnieniu w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W ocenie strony skarżącej kasacyjnie pismo Prezesa URE z dnia 22 października 2015 r. informujące wnioskodawcę, że żądanie z dnia 15 października 2015 r. w przedmiocie udostępnienia treści wniosku z dnia 1 grudnia 2014 r. przedsiębiorcy energetycznego (

o zatwierdzenie taryfy dla energii ciepłej – jako nieodnośzące się do informacji publicznej – nie może zostać zrealizowane w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, stanowiło prawidłową oraz podjętą w ustawowym terminie formę załatwienia wniosku

p.e. zadania publiczne związane z realizacją polityki energetycznej państwa. Nie można więc twierdzić, że podmiot wnioskujący o udostępnienie danych wynikających z wniosku o zatwierdzenie taryfy zmierza do uzyskania informacji wynikających z planu strony postępowania administracyjnego realizującej indywidualny interes prawny (zob. dalsze uwagi poniżej). Dane wynikające z wniosku przedsiębiorstwa energetycznego o zatwierdzenie taryfy cen dla paliw gazowych lub energii stają się bowiem istotnym elementem faktograficznym i podstawą do realizowania przez Prezesa URE zadań publicznych związanych z regulowaniem działalności przedsiębiorstw energetycznych w celu równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Poprzez weryfikację treści taryfy oraz podejmowanie decyzji w sprawie jej zatwierdzenia Prezes URE wykonuje zatem zlecone przez ustawę zadania publiczne (art. 47 u.p.e.).

Po drugie – co zostało już wskazane powyżej – przedsiębiorstwo energetyczne poprzez kształtowanie, ustalanie i stosowanie taryf cenowych paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła również wykonuje zadania publiczne zlecone przez ustawę. Dane zawarte we wniosku o zatwierdzenie taryfy nie są zatem zbiorem informacji związanych z tylko indywidualnym interesem prawnym przedsiębiorstwa energetycznego. Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.p.e. przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić wszystkim odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych lub energii, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na zasadach i w zakresie określonym w ustawie. Przepisy ustawowe nakładają na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązki w zakresie stosowania odpowiednich zasad kalkulowania cen taryfowych oraz ustalania taryfy (zob. art. 45 ust. 1 i n. u.p.e.), co oznacza, że normy publicznego prawa gospodarczego znacząco ograniczają swobodę rynkową i kontraktową podmiotów sektora energetycznego. Zgodnie z art. 45 ust. 1 pkt. 3 u.p.e. taryfy cenowe należy kalkulować w sposób zapewniający ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Również z art. 44 ust. 1 u.p.e. wynikają obowiązki przedsiębiorstwa energetycznego w zakresie równoprawnego traktowania odbiorców oraz eliminowania subsydiowania skrośnego. Szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji oraz ustalania taryf cen paliw lub energii zostały ponadto uregulowane w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy – Prawo energetyczne (zob. np.

Sygn. akt I OSK 1974/16

odpowiada zatem prawu.

Mając na względzie powyższe argumenty, Naczelny Sąd Administracyjny – działając na podstawie art. 184 p.p.s.a. – orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono w pkt. 2 wyroku, działając na podstawie art. 204 pkt. 2 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Tomasz Zieliński
starszy inspektor sądowy

