

Sygn. akt II GSK 3648/15



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 stycznia 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Małgorzata Korycińska (spr.)

Sędzia NSA

Maria Jagielska

Sędzia del. NSA

Stanisław Śliwa

Protokolant starszy asystent sędziego **Beata Ciepek - Chojnacka**

po rozpoznaniu w dniu 18 stycznia 2017 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt VI SAB/Wa 28/15

w sprawie ze skargi P

na przewlekłość postępowania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

w przedmiocie zatwierdzenia taryfy dla paliw gazowych

1. uchyla wyrok w całości;
2. stwierdza, że Prezes Urzędu Regulacji Energetyki dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania;
3. stwierdza, że przewlekłe prowadzenie postępowania nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
4. odstępuje od zasądzenia kosztów postępowania sądowego.



Wszystkie wyliczalne podpisy
zgodność z oryginałem

45 53 200
[Signature]

14

15

UZASADNIENIE

I

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem objętym skargą kasacyjną, po rozpoznaniu skargi P

w Warszawie na przewlekłość postępowania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie zatwierdzenia taryfy dla paliw gazowych, w punkcie 1 umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia Taryfy dla paliw gazowych, w punkcie 2 stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa, a w punkcie 3 zasądził na rzecz skarżącej zwrot kosztów postępowania.

Sąd I Instancji orzekał w następującym stanie sprawy:

wnioskiem z dnia 25 października 2011 r. skarżąca zwróciła się do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) o zatwierdzenie taryfy dla paliw gazowych. Pismami z dnia 10 listopada oraz 30 listopada 2011 r. organ wezwał skarżącą do dokonania zmian i uzupełnień oraz poprawek.

Następnie Prezes URE pismem z dnia 4 stycznia 2012 r. poinformował skarżącą o zakończeniu postępowania, wskazując na możliwość zapoznania się z materiałem dowodowym. W dniu 5 stycznia 2012 r. skarżąca skorzystała z tej możliwości, nie wnosząc zastrzeżeń do zebranego w sprawie materiału dowodowego.

W piśmie z dnia 9 stycznia 2012 r. skarżąca złożyła organowi materiał pn. "Wpływ braku nowej taryfy na wyniki finansowe P...". To opracowanie stanowiło dla organu podstawę dla dalszego prowadzenia postępowania i w konsekwencji skierowania do skarżącej licznych pism, w których wzywano skarżącą do udzielania informacji, wyjaśnień bądź odpowiedzi na zadawane pytania.

W dniu 23 stycznia 2012 r. skarżąca złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na przewlekłość prowadzonego przez Prezesa URE postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 6 marca 2013 r. sygn. akt VI SAB/Wa 31/12 w punkcie 1 umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania Prezesa URE do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia taryfy, a to wobec wydania takiej decyzji, w punkcie 2 oddalił skargę w pozostałej części, nie dopatrując się w działalności Prezesa URE zasadności stawianego mu zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy. Skargą kasacyjną skarżąca spółka zakwestionowała punkt 2 tego wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2038/13 uwzględnił skargę kasacyjną stwierdzając w uzasadnieniu orzeczenia, że postępowanie w sprawie zatwierdzenia taryfy toczyło się przed Prezesem URE od dnia 25 października 2011 r. do dnia 16 marca 2012 r., kiedy Prezes URE wydał decyzję zatwierdzającą taryfę. Nawet gdyby uwzględnić, jako niezależne od organu, oczekiwania na odpowiedzi skarżącej na liczne pisma organu kierowane do niej, postępowanie w sprawie i tak trwało relatywnie długo. Nakładało to na Sąd I instancji powinność wszechstronnego skontrolowania czynności podejmowanych w sprawie przez organ, a także odniesienie się do składanych przez niego wyjaśnień. Z powyższych obowiązków, jak uznał NSA, Sąd I instancji nie wywiązał się, naruszając wskazane w skardze kasacyjnej przepisy postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ponownie rozpoznając sprawę, uznał, że Prezes URE dopuścił się przewlekłości postępowania, a przewlekłość ta miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem Sądu czas trwania postępowania prowadzonego przez Prezesa URE w sprawie zatwierdzenia taryfy przekroczył rozsądne i dające się usprawiedliwić granice. Znaczenia informacji, których dotyczyły wezwania organu, dla załatwienia sprawy nie sposób racjonalnie wyjaśnić. Spółka - składając wniosek z dnia 25 października 2011 r. - oczekiwała zatwierdzenia taryfy na trzy pierwsze miesiące 2012 r., w sprawie upłynęły już ustawowe terminy załatwienia sprawy, nawet dla tych skomplikowanych – a organ, jak to określił NSA, angażował się w kulisach, poufnych zresztą, rokowań skarżącej z kontrahentem rosyjskim, posiadającym silnie dominującą pozycję na rynku paliw gazowych i ustalał stopień staranności w działaniach podejmowanych w tym zakresie przez spółkę. Zdaniem Sądu działania te były nieuzasadnione uwzględniając zarówno charakter (sens) dokonywanych przez organ czynności, jak i stan faktyczny sprawy.

Zdaniem Sądu o tym, że przewlekłe postępowanie organu w tej sprawie nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa przesądziły trzy okoliczności.

Po pierwsze, że organ przekroczył w sprawie ustawowe terminy, nawet te przewidziane w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.; dalej kpa) dla spraw skomplikowanych.

Po drugie, załatwienie sprawy skarżącej nastąpiło na dwa tygodnie przed upływem trzymiesięcznego terminu, w którym miała obowiązywać taryfa, o zatwierdzenie której wystąpiła spółka.

Po trzecie, organ miał świadomość (z uwagi na pismo z dnia 9 stycznia 2012 r.), że jego zwłoka z zatwierdzeniem taryfy powoduje dla skarżącej znaczące szkody finansowe.

W podstawie prawnej wyroku Sąd I Instancji powołał art. 149 § 1, art. 161 § 1 pkt 3 oraz art. 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270; dalej: ppsa).

II

Skargę kasacyjną wniósł Prezes URE zaskarżając wyrok w zakresie pkt 2 i 3 i zarzucając mu naruszenie art. 149 § 1 ppsa (w brzmieniu obowiązującym do dnia 15 sierpnia 2015 r., obecnie art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a ppsa) w zw. z art. 12 § 1 kpa w zw. z art. 35 § 1-3 kpa poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na bezzasadnym stwierdzeniu, że w niniejszej sprawie miało miejsce przewlekłe prowadzenie postępowania z rażącym naruszeniem prawa.

Podnosząc te zarzuty skarżący organ wniósł o zmianę wyroku w pkt 2 i 3, poprzez stwierdzenie, że nie miało miejsca przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa URE oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych, ewentualnie o zmianę wyroku w pkt 2 i 3, poprzez stwierdzenie, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Prezesa URE miało miejsce bez rażącego naruszenia prawa oraz zasądzenie kosztów postępowania wg norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie pkt 2 i 3 i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

III

W odpowiedzi na skargę kasacyjną spółka wniosła o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego wg norm przepisanych.

IV

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 183 § 1 ppsa Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Jedną z przesłanek nieważności postępowania jest sytuacja, w której sąd orzekał w sprawie, które została już prawomocnie osądzona (art. 183 § 2 pkt 3 ppsa). Wówczas to Sąd II Instancji nie jest związany granicami zaskarżenia i zobligowany jest do uchylenia wyroku także w części niezaskarżonej (art. 186 ppsa).

Przenosząc te unormowania na rozpoznawaną sprawę Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że wyrokiem z dnia 6 marca 2013 r. sygn. akt VI SAB 31/12 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie rozpoznając skargę spółki w punkcie 1 umorzył postępowanie w zakresie zobowiązania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia taryfy dla paliw gazowych, a w punkcie 2 oddalił skargę w pozostałej części. Skargą kasacyjną został zaskarżony punkt 2 tego wyroku i Naczelny Sąd Administracyjny objął kontrolą instancyjną tę część wyroku. Przedmiotem kontroli instancyjnej był zatem wyrok Sądu I instancji w zakresie oddalenia skargi, a nie umorzenia postępowania w przedmiocie zobowiązania organu do wydania decyzji. Rozstrzygnięcie Sądu I instancji w tej części (dotyczącej zobowiązania do wydania decyzji) uprawomocniło się zatem na skutek niezaskarżenia punktu 1 wyroku z dnia 6 marca 2013 r. Ponowne zatem umorzenie postępowania w omawianym zakresie w wyroku z dnia 22 czerwca 2015 r., rozstrzygało sprawę w części, która została już prawomocnie rozstrzygnięta przez Sąd I Instancji. W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny stosownie do powołanych na wstępie przepisów, mimo niezaskarżenia punktu 1 zobligowany był do uchylecia wyroku w części, która nie została objęta skargą kasacyjną. Jednocześnie uznając, że skarga kasacyjna częściowo zasługuje na uwzględnienie Naczelny Sąd Administracyjny w efekcie uchylił wyrok Sądu I instancji w całości i w trybie art. 188 ppsa rozpoznał skargę.

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając skargę zobligowany był najpierw do ustalenia zakresu związania wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny w uprzednim wyroku. Zgodnie bowiem z art. 190 ppsa Sąd, któremu sprawa została przekazana, związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny. Związanie wykładnią prawa dokonaną w danej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny oznacza, że sąd, ponownie rozpoznając sprawę nie może nie dostosować się do zapatrywania prawnego wyrażonego przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Wskazać zatem należy, że w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny za usprawiedliwiony uznał zarzut naruszenia art. 141 § 4 ppsa w związku z art. 149 § 1 ppsa i w związku z art. 12 § 1 oraz art. 35 § 1 i § 3 kpa. U podstaw rozważań dotyczących oceny zarzutu skargi kasacyjnej, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że postępowanie w przedmiocie zatwierdzenia taryf powinno koncentrować się „na wyjaśnieniu okoliczności faktycznych związanych z otoczeniem ekonomicznym przedsiębiorstwa energetycznego w kontekście poziomu uzasadnionych kosztów jego działalności w okresie objętym planowaną taryfą”.

Okres objęty planowaną taryfą, o którym mowa w uzasadnieniu uprzedniego wyroku: Naczelny Sąd Administracyjny został wskazany we wniosku spółki, w którym to wnioskowano o ustalenie okresu obowiązywania taryfy w zakresie dostarczania paliw gazowych od dnia 1 stycznia 2012 r. do 31 marca 2012 r. Oceniając sprawność postępowania organu regulacyjnego z perspektywy narzuconej przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. przyjąć należało, że doszło do przewlekłości postępowania.

Poprzednio rozpoznając skargę kasacyjną spółki Naczelny Sąd Administracyjny w powoływanym już wyroku przesądził, że przewlekłość postępowania występuje również wówczas, gdy organowi można postawić zarzut prowadzenia czynności pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia. Niewątpliwie, mając na uwadze treść wniosku strony, a nadto brak w aktach jakiegokolwiek informacji, że organ zmierza do podjęcia decyzji obejmującej znacznie dłuższy okres, takie działania organu jak wezwanie do skorygowania wniosku w związku z „przewidywanym pozytywnym dla skarżącej rozstrzygnięciem sądu arbitrażowego”, w sytuacji, gdy procedura arbitrażowa została uruchomiona w listopadzie 2011 r. należało uznać za czynność niemającą dla sprawy, obejmującej zatwierdzenie taryfy na I kwartał 2012 r., znaczenia.

Również z tej perspektywy, na co zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. budzi uzasadnione wątpliwości zasadność angażowania się przez organ w kulisy poufnych rokowań skarżącej z kontrahentem rosyjskim.

W ocenie składu orzekającego w tej sprawie za czynności niemające znaczenia dla sprawy należało uznać żądanie podania dat, w których odbywały się spotkania zespoły negocjującego nową formułą cenową, czy też wyjaśnienie przyczyn zaprzestania z G pisemnej korespondencji po dniu 8 listopada 2011 r. Podkreślenia przy tym raz jeszcze wymaga, że spółka wniosła o zatwierdzenie taryfy na okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 31 marca 2012 r., a wniosek w tej sprawie złożyła 25 października 2011 r.

Przyjmując, z przedstawionych przyczyn, że doszło do przewlekłości postępowania Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przewlekłość ta nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Nie można bowiem nie dostrzec, że mimo iż spółka wystąpiła o zatwierdzenie taryfy na I kwartał 2012 r. to organ ostatecznie decyzją z dnia 16 marca 2012 r. zatwierdził przedłożoną taryfę do dnia 31 grudnia 2012 r. Z uzasadnienia decyzji, od której nie złożono odwołania do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wynika, że organ zatwierdzając taryfę na rok 2012 odniósł się do

procedury arbitrażowej wskazując m.in., że „wnioskując z rozstrzygnięć sądu arbitrażowego w analogicznych sprawach wszczętych przez innych kontrahentów posiadających z umowy długoterminowe na zakup paliwa gazowego – można spodziewać się werdyktu. korzystnego dla Przedsiębiorstwa”. Wskazał także przyczyny, dla których, mimo iż przedsiębiorstwo wnioskowało o ustalenie okresu obowiązywania taryfy jedynie do dnia 31 marca 2012 r. zatwierdzono taryfę do dnia 31 grudnia 2012 r.

Wobec tej niespornej okoliczności, wynikającej z prawomocnej decyzji organu z dnia 16 marca 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny zobligowany był uwzględnić ją w procesie oceny stopnia naruszenia art. 12 kpa i art. 35 kpa. Zważył przy tym, co w sprawie nie jest kwestionowane, że w okresie od daty złożenia wniosku do dnia 4 stycznia 2012 r. organ podejmował w toku postępowania czynności niezbędne do jej wyjaśnienia. W dniu 5 stycznia 2012 r. skarżąca spółka zapoznała się z materiałem dowodowym i nie wniosła do niego zastrzeżeń. Po tej dacie na skutek złożonego przez spółkę dokumentu organ kontynuował postępowanie, i uwzględniając treść decyzji zatwierdzającej taryfę, podejmował czynności, w tym jak wynika z jej uzasadnienia, mogące mieć wpływ na treść podjętego rozstrzygnięcia, aczkolwiek wykraczającego poza zakres wniosku. Ostatnie wezwanie do strony zostało skierowane w dniu 24 lutego 2012 r. a decyzja została wydana 16 marca 2012 r.

Decyzje w przedmiocie zatwierdzenia taryf dla paliw gazowych nie podlegają kontroli sądów administracyjnych. Z tego też względu niedopuszczalna byłaby ocena kwestii wyjścia poza granice wniosku. Jednakże oceniając skalę przewlekłości postępowania nie sposób nie zauważyć, że ten sposób procedowania organu w efekcie sprawił, że skarżąca spółka nie musiała składać kolejnego wniosku o zatwierdzenie taryfy na następny kwartał, czy też pozostałe miesiące 2012 r.

Z przedstawionych powodów Naczelny Sąd Administracyjny w oparciu o art. 186 ppsa (w związku z art. 186 ppsa w zakresie obejmującym niezaskarżoną część wyroku) uchylił wyrok w całości. Rozpoznając skargę na podstawie art. 149 § 1 ppsa orzekł jak w punkcie 2 i 3 sentencji. Jednocześnie, mając na uwadze to, że zarówno skarga kasacyjna wniesiona przez organ, jak i skarga wniesiona przez spółkę zasługiwały na częściowe uwzględnienie odstąpiono od zasądzenia kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Zgodność z oryginałem

[Handwritten signature]
2018.03.16