



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 18 stycznia 2017 r.**

**Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:**

**Przewodniczący Sędzia NSA**

**Małgorzata Korycińska**

**Sędzia NSA**

**María Jagielska (spr.)**

**Sędzia del. NSA**

**Stanisław Śliwa**

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

**po rozpoznaniu w dniu 18 stycznia 2017 r.**

**na rozprawie w Izbie Gospodarczej**

**skargi kasacyjnej E**

**od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

**z dnia 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt VI SAB/Wa 50/14**

**w sprawie ze skargi E**

**na przewlekłość postępowania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki**

**w przedmiocie zatwierdzenia taryfy dla paliw gazowych**

**1. oddala skargę kasacyjną;**

**2. zasądza od E**

**na rzecz Prezesa**

**Urzędu Regulacji Energetyki 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.**



Na oryginale widoczne podpisy  
Ze zgodność z oryginałem

Agata Zdzunek  
*[Signature]*  
Sekretarz



## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 kwietnia 2015 r. o sygn. akt VI SAB/Wa 50/14 oddalił skargę E'

(dalej: Spółka) na przewlekłość postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) w sprawie zatwierdzenia taryfy dla paliw gazowych.

Z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd I instancji za podstawę rozstrzygnięcia przyjął następujące ustalenia.

Wnioskiem z dnia 20 września 2013 r. Spółka, działając na podstawie art. 47 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.), wystąpiła do Prezesa URE o zatwierdzenie taryfy dla paliw gazowych.

W toku postępowania Prezes URE, na podstawie art. 50 § 1, art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.), sześciokrotnie wzywał Spółkę do poprawy i uzupełnienia wniosku (pisma organu z dnia: 24.10.2013 r., 5.12.2013 r., 24.01.2014 r., 27.02.2014 r., 26.03.2014 r. oraz 17.04.2014 r.) i czterokrotnie na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. powiadamiał wnioskującą Spółkę, że postępowanie – z uwagi na skomplikowany charakter sprawy – nie zostanie zakończone w terminie przewidzianym w art. 35 § 3 k.p.a. (zawiadomienia z dnia: 17.01.2014 r., 19.02.2014 r., 19.03.2014 r. oraz ostatnie z 19.05.2014 r., wskazujące termin załatwienia sprawy do 31 maja 2014 r.). Na wezwania strona udzielała odpowiedzi i wyjaśnień.

Pismem z dnia 16 kwietnia 2014 r. Spółka, korzystając z art. 37 § 1 k.p.a., skierowała do Prezesa URE wezwanie do usunięcia naruszenie prawa, polegające na przewlekłym prowadzeniu postępowania. Spółka stwierdziła, że postępowanie powinno się zakończyć do końca października lub listopada 2013 r., tymczasem organ mnoży wezwania do uzupełnienia wniosku, które w istotnych punktach są ze sobą sprzeczne lub spóźnione. Postanowieniem z dnia 2 maja 2014 r. Prezes URE, w myśl art. 123 § 1 k.p.a. w związku z art. 30 ust. 1 i art. 47 ust. 1 i 2 ustawy Prawo energetyczne, uznał powyższe wezwanie za nieuzasadnione. Wniosek został załatwiony decyzją z dnia 30 maja 2014 r., w oparciu o art. 47 ust. 1 i 2 oraz art. 23 ust. 2 pkt 2 i 3 w związku z art. 30 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne oraz art. 104 k.p.a. przez zatwierdzenie ustalonej przez Spółkę taryfy dla paliw gazowych na okres 12 miesięcy od wprowadzenia przez Spółkę taryfy do stosowania.

W skierowanej do sądu administracyjnego skardze Spółka zarzuciła Prezesowi URE przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawie o zatwierdzenie taryfy tj. naruszenie art. 12 § 1, art. 35 oraz art. 36 k.p.a. i wniosła o stwierdzenie, że przewlekłość miała rażący charakter, domagając się nałożenia na organ grzywny w wysokości określonej w art. 149 § 2 p.p.s.a. W ocenie skarżącej nieprawidłowości postępowania wydłużyły je z przepisanych 2 do 8 miesięcy, natomiast kluczowe kwestie w postaci kosztów pozyskania gazu stały się przedmiotem procedowania organu dopiero po 6 miesiącach. Skarżąca uznała, że brak było podstaw aby trwonić kilka miesięcy na wezwania strony o określone kalkulacje, które okazały się bezprzedmiotowe, zaś istotne punkty sporne między skarżącą a organem mogły być i powinny były być wyraźnie wskazane już w pierwszym wezwaniu.

W odpowiedzi na skargę Prezes URE wniósł o jej oddalenie, co spotkało się z repliką ze strony skarżącej Spółki.

WSA uznał skargę Spółki za dopuszczalną (została poprzedzona wezwaniem Prezesa URE do usunięcia naruszenia prawa) i oddalił ją na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.; dalej: p.p.s.a.), stwierdzając, że postępowanie nie było prowadzone przewlekłe w rozumieniu art. 149 p.p.s.a., a tym bardziej nie miało rażącego charakteru. Sąd wyjaśnił, że zgodnie z treścią art. 47 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, Prezes URE zatwierdza taryfę bądź odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44-46 P.e., badając czy skalkulowane w taryfie koszty ustalone zostały przez przedsiębiorstwo na uzasadnionym poziomie. W postępowaniu o zatwierdzenie taryfy, zgodnie z art. 30 ust. 1 P.e. obowiązuja zasady ogólne wynikające z k.p.a., w tym terminy załatwiania spraw z art. 35 k.p.a. Sąd pokreślił, że zakończenie postępowania w takiej sprawie jest każdorazowo zależne od zgromadzenia pełnego materiału dowodowego, a jak wynika z akt i wymiany pism pomiędzy skarżącą a organem, ceny i stawki opłat w proponowanej taryfie były ustalane w oparciu o ceny i stawki z taryfy poprzednio stosowanej, powiększone o procentowy wskaźnik, którego uzasadnienia skarżąca nie przedstawiała. W ocenie Sądu organ zasadnie wyjaśnił, że dane liczbowe w dokumentach przedkładanych przy kolejnych odpowiedziach skarżącej na wezwania były wewnątrznie niespójne. W formułach obliczeniowych występowały błędy wynikające z niewłaściwych odwołań, a poprawki wprowadzane w arkuszach obliczeniowych po wezwaniu organu, nie były uwzględniane w kolejnych materiałach przesyłanych przez Spółkę wnioskującą,

co uzasadnia zdaniem Sądu twierdzenie, że wniosek obejmujący arkusze obliczeniowe sporządzany był nierzetelnie, bez dbałości o spójność przedstawianych danych. W konsekwencji kolejne wersje wniosku wymagały ponownej analizy całego materiału; po każdym uzupełnieniu cały materiał dowodowy był analizowany od podstaw, co wpłynęło na czas trwania postępowania, którego przebieg był następujący: 1) analiza formalna; 2) ocena zgodności wewnętrznej składanych materiałów; 3) ocena poziomu jednoznacznie ustalonych kosztów; 4) analiza prawidłowości skalkulowania cen i stawek opłat; 5) ocena skutków zatwierdzenia planowanej taryfy dla odbiorców, która może wpłynąć na żądanie ograniczenia planowanego poziomu kosztów. Proces oceny wniosku był skarżącą znany, a przy wielu uwagach i poprawkach termin załatwienia sprawy mógł ulec wydłużeniu. W ocenie Sądu działania Prezesa URE były adekwatne do aktualnego stanu wiedzy wynikającej z dokumentacji przedłożonej przez skarżącą i rozpoznania aktualnej sytuacji rynkowej, przy czym organ nie pozorował działań i były to działania bezpośrednio nakierowane na zbadanie stanu faktycznego sprawy i wyjaśnienie istotnych wątpliwości. WSA uznał ponadto, że każde, raz lub więcej razy powtarzane wezwanie dotyczyło tych samych kwestii kosztowych, powodując rozciągnięcie w czasie procesu analizowania wniosku i miało zasadniczy wpływ na dalszy przebieg postępowania. Sąd nie zgodził się ze Spółką, że na podstawie posiadanego przez Prezesa URE materiału dowodowego możliwe było zakończenie postępowania w 2013 r. Tak być nie mogło, bo skarżąca udzielała niepełnych wyjaśnień; do 12 marca 2014 r. tj. przez pięć i pół miesiąca (166 dni) od daty złożenia wniosku o zatwierdzenie taryfy, strona nie przedstawiała kalkulacji cen i stawek opłat wynikających z planowanych kosztów na okres obowiązywania taryfy.

Skargą kasacyjną Spółka domagała się uchylecia zaskarżonego wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenia kosztów postępowania, zarzucając naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, które powinno skutkować uwzględnieniem skargi przez Sąd:

1. art. 149 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 12 § 1 k.p.a. poprzez brak stwierdzenia, że w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa URE w przedmiocie zatwierdzenia taryfy dla paliw gazowych doszło do przewlekłego prowadzenia sprawy i że miało to miejsce z rażącym naruszeniem prawa,
2. art. 149 § 2 p.p.s.a. poprzez brak wymierzenia organowi grzywny,
3. art. 141 § 4 p.p.s.a. poprzez brak odniesienia do zarzutów podniesionych w skardze na przewlekłe prowadzenie postępowania.

Skarżąca kasacyjnie argumentowała, że uzasadnienie wyroku narusza art. 141 § 4 p.p.s.a., ponieważ znaczna jego część stanowi powtórzenie odpowiedzi na skargę, z tym że przy jej przepisywaniu doszło do błędów (patrz: str. 16, 19 i 21). Uzasadnienie jest wadliwe także dlatego, że zawiera twierdzenia o roli postępowania taryfowego (np. punkt 7, str. 14-16), która nie była kwestionowana i jest stronom znana, jak też powołuje się w nim orzecznictwo nieadekwatne do stanu sprawy. Co więcej, braki uzasadnienia nie pozwalają odtworzyć argumentacji Sądu odnośnie do głównych zarzutów skargi. W ocenie skarżącej kasacyjnie Sąd nie wniknął w istotę postępowania taryfowego, co doprowadziło do nieuprawnionego wniosku, że liczba i częstość wezwań wykluczyła możliwość stwierdzenia przewlekłości postępowania.

Zdaniem wnoszącej skargę kasacyjną przyjęta przez Prezesa URE metodologia prowadzenia postępowania nie wynika z przepisów prawa, nie uwzględnia art. 12 § 1 k.p.a. i jest dowolna. Brak wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy dla paliw gazowych (jak w przypadku wniosku o zatwierdzenie taryfy dotyczącej energii elektrycznej) utrudnia przygotowanie wniosku w formule spełniającej oczekiwania organu i dostosowanie się do narzuconej metodologii. Postępowanie o zatwierdzenie taryfy gazowej jest skomplikowane, więc zupełnie nieracjonalne byłoby oczekiwanie, że bardzo rozbudowany wniosek musi być w stu procentach spójny, aby organ rozpatrzył go merytorycznie. Wzywając do uzupełnienia braków wniosku organ nigdy nie określił jaki wpływ miały te braki na poziom cen i stawek opłat zawartych w proponowanej taryfie. Zagadnienia eksponowane przez Prezesa URE nie miały realnego wpływu na poziom cen i stawek opłat, czego nie dostrzegł WSA. O wysokości stawek i opłat decydował poziom zwrotu zaangażowanego kapitału i koszty pozyskania gazu. W tym zakresie postępowanie było prowadzone przewlekłe.

Praktyka zatwierdzania taryf pozwala Prezesowi URE zidentyfikować zagadnienia o kluczowym znaczeniu dla wysokości taryfy. Skoro w niniejszej sprawie Prezes stwierdził, że są pewne wartości brzegowe, których w taryfie nie można przekroczyć z uwagi na ochronę odbiorców, to powinien był je wyznaczyć na początku postępowania, co się nie stało. Zdaniem skarżącej, istota zagadnienia przez wiele miesięcy nie była analizowana.

Prezes URE, wnosząc o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie kosztów postępowania, zaznaczył, że nie może dokonać kompleksowej oceny wniosku taryfowego i wydać prawidłowej decyzji, mając błędne przesłanki w postaci nieprawidłowych i niespójnych danych.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Oparta na podstawie wskazanej w art. 174 pkt 2 p.p.s.a. skarga kasacyjna nie zawiera usprawiedliwionych zarzutów.

Wymaga przypomnienia, że Naczelny Sąd Administracyjny dokonuje kontroli zaskarżonego orzeczenia sądu pierwszej instancji wyłącznie w granicach zakreślonych skargą kasacyjną z zastrzeżeniem, iż z urzędu bierze pod uwagę nieważność postępowania, która w sprawie nie wystąpiła. Wynikające z art. 183 § 1 p.p.s.a. związanie podstawami skargi kasacyjnej i sformułowanymi w ich ramach zarzutami, uniemożliwia sądowi kasacyjnemu ocenę wykraczającą poza te przepisy, które zostały zakwestionowane (wyroki NSA: z dnia 12 marca 2013 r. o sygn. akt I FSK 718/12, z dnia 6 lutego 2013 r. o sygn. akt II OSK 1859/11, z dnia 15 września 2015 r. o sygn. akt II GSK 1748/14, z dnia 3 marca 2016 r. o sygn. akt II OSK 1669/14, z dnia 12 maja 2016 r. o sygn. akt II GSK 22/15, z dnia 25 maja 2016 r. o sygn. akt II GSK 2678/14, z dnia 15 czerwca 2016 r. o sygn. akt I OSK 3395/15, z dnia 30 sierpnia 2016 r. o sygn. akt I GSK 1697/14, z dnia 1 września 2016 r. o sygn. akt I OSK 697/16, z dnia 29 września 2016 r. o sygn. akt II FSK 272/15; CBOSA).

Odnosząc się do najdalej postawionego zarzutu naruszenia art. 141 § 1 p.p.s.a. wyjaśnić należy, że przepis ten może stać się podstawą uchylecia wyroku jedynie wówczas, jeżeli sąd uchybi zasadom sporządzania uzasadnienia w sposób wykluczający kontrolę kasacyjną. Prawidłowo sporządzone uzasadnienie ma wyjaśnić powody wydania określonej treści rozstrzygnięcia w sferze prawnej oraz faktycznej i umożliwiać stronom postępowania oraz sądowi kasacyjnemu, na wypadek wniesienia skargi kasacyjnej, prześledzenie toku rozumowania sądu, które do takiego rozstrzygnięcia doprowadziło (wyroki NSA: z dnia 11 maja 2016 r. o sygn. akt II GSK 1551/16, z dnia 28 lipca 2016 r. o sygn. akt I GSK 639/15, z dnia 9 marca 2016 r. o sygn. akt II GSK 301/16, z dnia 13 stycznia 2012 r. o sygn. akt I FSK 1696/11; CBOSA). Podkreślenia wymaga, że obowiązek szczegółowego uzasadnienia przez sąd swego stanowiska jawi się zawsze wówczas, gdy sąd podziela ocenę prawną dokonaną przez organ, nie zgadzając się z argumentami strony skarżącej. Konieczne jest w takiej sytuacji odniesienie się do wszystkich tych argumentów skargi, które identyfikują spór prawny wynikły w danej sprawie lub pozostają z nim w ścisłym związku. Należy jednak zaznaczyć, że nierozprawienie się przez sąd ze wszystkimi zarzutami skargi nie może a *limine* prowadzić do uwzględnienia skargi kasacyjnej z powodu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., jeśli nie ma wątpliwości, co do motywów podjęcia określonej treści

rozstrzygnięcia, a pozostawione bez omówienia argumenty skargi nie mogłyby wpłynąć na zmianę orzeczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdził, aby uzasadnienie zaskarżonego wyroku, mimo pewnych niedoskonałości, np. powtórzenia niektórych elementów stanu faktycznego, a także własnych myśli i stwierdzeń, w jednym przypadku niedokończenie zdania (str. 9 akapit drugi), nie spełniało ustawowych wymogów konstrukcyjnych. W szczególności nie można zarzucić Sądowi, że nie jest jasna motywacja niestwierdzenia przewlekłości postępowania i oddalenia skargi. WSA wskazał i omówił podstawę prawną rozstrzygnięcia, odwołując się do konkretnych elementów stanu faktycznego, które zdaniem Sądu nie pozwalały na odmienną ocenę.

Mając na względzie uzasadnienie omawianego zarzutu w części dotyczącej powielenia przez Sąd w trzech miejscach uzasadnienia wyroku stanowiska organu zawartego w odpowiedzi na skargę (str. 16, 19 i 21 wyroku), zarzut ten mógłby być usprawiedliwiony, gdyby powtórzeniom nie towarzyszyły samodzielne rozważania i wnioski Sądu. Nie można nie dostrzec, że owe powtórzenia dotyczyły stanu faktycznego i związane były z materiałem dowodowym dołączonym przez organ wraz z odpowiedzią na skargę. Zatem, jeśli skarżąca Spółka kwestionowała dokonaną przez Sąd ocenę stanu faktycznego, którą obrazowały wszak akta sprawy, winna była podnieść zarzut naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a., czego nie uczyniła. Nie postawiła także zarzutów naruszenia wiążących organ przepisów czy to art. 35 § 1 lub § 3 k.p.a., czy choćby art. 12 tej ustawy niezbędnych dla wypełnienia zarzutu niezastosowania art. 149 § 1 i § 2 p.p.s.a.

Tak postawiony zarzut nie może usprawiedliwiać uwzględnienia skargi kasacyjnej. Przepis art. 149 § 1 p.p.s.a. stanowi jedynie procesową podstawę uwzględnienia skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, a jego zastosowanie poprzedza ocena prowadzenia przez organ postępowania w sposób odpowiadający obowiązującym przepisom. Postępowanie w sprawie o zatwierdzenie taryfy dla paliw gazowych prowadzone jest przez Prezesa URE, wskutek wniosku zainteresowanego podmiotu w oparciu o art. 47 ust. 1 i 2 ustawy Prawo energetyczne, a stosownie do art. 30 ust. 1 tej ustawy, do postępowania przed Prezesem URE stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 2 – 4 (postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa URE wnoszone do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu antymonopolowego toczy się według przepisów k.p.c.), przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem ocena prawidłowości działania organu w sferze procesowej dokonuje się w oparciu o przepisy k.p.a. – także te, które dotyczą terminów załatwienia sprawy. Sprawy



o skomplikowanym charakterze, a strony postępowania zgodne są co do tego, że sprawa o zatwierdzenie taryfy ma taki charakter, załatwiane być powinny zgodnie z zasadą określoną art. 12 k.p.a., w wynikającym z art. 35 § 3 k.p.a. terminie dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania, przy czym ową datę stanowi dzień złożenia wniosku. W stanie prawnym obowiązującym w rozpatrywanej sprawie, ustawa Prawo energetyczne nie określała innych terminów załatwienia sprawy.

Sąd I instancji prawidłowo wyjaśnił co należy rozumieć przez przewlekłe prowadzenie postępowania, prawidłowo też wyjaśnił, że ocena czy w danej sprawie doszło do przewlekłości postępowania dokonuje się poprzez analizę czynności procesowych podejmowanych przez organ w toku tego postępowania. Ostatecznie należy stwierdzić, że postępowanie zostanie uznane za przewlekłe prowadzone, jeśli organ, rozstrzygając sprawę, działał będzie opieszale, nieskutecznie lub będzie podejmować czynności zbędne dla możliwości załatwienia sprawy. Można zgodzić się ze skarżącą kasacyjnie Spółką, że nie usprawiedliwiła wydłużenia postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy przyjęta przez organ, bez żadnej podstawy prawnej, metodologia badania wniosków o zatwierdzenie. Nie ma też zasadniczego znaczenia dla oceny przewlekłości postępowania ewentualny skomplikowany charakter sprawy, bowiem ocenę zgodności taryfy z zasadami i przepisami, o których mowa w art. 44 – 46 ustawy Prawo energetyczne bada organ fachowy. Jednak nie można tracić z pola widzenia ustawowego obowiązku przedsiębiorcy energetycznego przedłożenia taryfy skalkulowanej w sposób określony ustawą (art. 45 ust. 1 P.e. oraz przepisy rozporządzenia wydanego w oparciu o art. 46 ust. 1 P.e.), który to obowiązek odnosi się rzecz jasna również do zmiany taryfy. To przedsiębiorca energetyczny odpowiada za właściwe, odpowiadające obowiązującym przepisom, przygotowanie wniosku o zatwierdzenie taryfy. Należy przyjąć, że niewywiązywanie się przez takiego przedsiębiorcę z obowiązku przedstawienia kalkulacji przyjętych taryfą kosztów uzasadnia niewątpliwie kolejne wezwania organu o podanie podstawy kalkulacji kosztów i trudno w takim stanie rzeczy budować skutecznie zarzut przewlekłości postępowania.

W rozpatrywanej sprawie skarżąca Spółka nie tyle nie zgadza się z twierdzeniem Sądu, że do dnia 12 marca 2014 r. nie przedstawiła kalkulacji cen i stawek opłat wynikających z planowanych na okres obowiązywania taryfy kosztów, ile kwestionuje powtórzenie tego twierdzenia za organem, a także niedokonanie przez Sąd oceny zarzutów dotyczących zmiennego podejścia do sposobu obliczania zwrotu zaangażowanego kapitału. Odpowiadając na tak postawiony zarzut należy powiedzieć,

że jak już wyżej zaznaczono, nie budzi sprzeciwu sądu kasacyjnego, powtórzenie stanowiska organu, jeśli znajduje ono uzasadnienie w świetle stanu prawnego i faktycznego sprawy przedstawionego przez Sąd. Podnoszona jednak kwestia niewłaściwej oceny materiału dowodowego sprawy, a konkretnie treści wezwań o przedstawienie kalkulacji, nie mieści się w zarzutach postawionych przez skarżącą kasacyjnie.

. Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzeczono jak w sentencji. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono stosownie do art. 204 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Zz zgodność z oryginałem

*A. J. Zdunek*  
Członek Kolegium