

POSTANOWIENIE

Dnia 5 grudnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa Operatora Gazociągów Przesyłowych G.-S. Spółki Akcyjnej
z siedzibą w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki

o nałożenie kary pieniężnej,

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 24 sierpnia 2012 r

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od strony powodowej na rzecz Prezesa Urzędu
Regulacji Energetyki kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2012 r., zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. z dnia 22 grudnia 2011 r., w ten sposób, że oddalił w całości odwołanie Operatora Gazociągów Przesyłowych G. S.S.A. z/s w W. (powód) od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes Urzędu), nakładającej karę pieniężną za niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 9g ust. 7 Prawa energetycznego.

Sąd drugiej instancji podzielił ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. W ślad za tym Sądem uznał także, że zachowanie powoda należało zakwalifikować

jako niewykonanie obowiązku stanowiącego podstawę nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 1b Prawa energetycznego. W ocenie Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji trafnie przyjął, że powód naruszył art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 21, poz. 104, ustawa nowelizująca). Nie przedłożył bowiem w określonym w tym przepisie terminie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej wraz z informacją o zgłoszonych przez użytkowników systemów uwag oraz sposobie ich uwzględnienia.

Sąd Apelacyjny odmiennie od Sądu pierwszej instancji ocenił, że powód nie wykazał okoliczności pozwalających na skorzystanie z przewidzianej w art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego instytucji odstąpienia od wymierzenia kary. W ocenie Sądu Apelacyjnego z przepisu tego wynikają dwie przesłanki, które muszą być spełnione łącznie. Po pierwsze, stopień szkodliwości czynu musi być znikomy. Po drugie, przedsiębiorstwo energetyczne zaprzestało naruszania prawa lub zrealizowało obowiązek. Sąd Apelacyjny uznał, że powód nie dopełnił w sposób należyty obowiązku, którego naruszenie zarzucił mu Prezes Urzędu, a ponadto brak było podstaw do przyjęcia, że stopień szkodliwości był znikomy. Sąd drugiej instancji wskazał, że przepis art. 14 ustawy nowelizującej nałożył na operatorów systemów przesyłowych obowiązek przedłożenia Prezesowi Urzędu instrukcji, o której mowa w art. 9g ust. 1 Prawa energetycznego, dostosowanej do nowych przepisów, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej. Z obowiązku tego powód winien wywiązać się do dnia 11 czerwca 2010 r. Powód przesłał w dniu 11 czerwca 2010 r. jedynie projekt instrukcji i wskazał, że prowadzone są konsultacje z użytkownikami sieci, które miały zakończyć się w dniu 31 lipca 2010 r. Powód jednocześnie zwrócił się o przedłużenie terminu do dnia 31 października 2010 r. Również w tym terminie powód nie wywiązał się z obowiązku przewidzianego w ustawie nowelizującej, ponieważ instrukcję złożył dopiero w dniu 2 czerwca 2011 r. Przedłożona instrukcja wymagała szeregu zmian i uzupełnień, dokonanych na wezwanie Prezesa Urzędu, i została zatwierdzona dopiero decyzją z dnia 27 września 2011 r.

W ocenie Sądu Apelacyjnego brak podstaw do przyjęcia, że stwierdzone opóźnienie wynikało z przyczyn niezależnych od powoda. Nowe rozporządzenie

wykonawcze do Prawa energetycznego weszło w życie dopiero w dniu 6 sierpnia 2010 r., a zatem już po upływie trzymiesięcznego, ustawowego terminu na przedłożenie instrukcji. W dniu 11 czerwca 2010 r. obowiązywało stosowne rozporządzenie wykonawcze, zatem powód zobowiązany był złożyć instrukcję o treści zgodnej z tym rozporządzeniem. Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska Sądu Okręgowego, iż powstrzymanie się od wykonania ciężącego z mocy ustawy obowiązku było uzasadnione tym, że wkrótce po złożeniu instrukcji konieczna byłaby jej zmiana celem dostosowania jej treści do nowego rozporządzenia. Sąd Apelacyjny dodatkowo zwrócił uwagę, że instrukcja została przedłożona przez powoda także po upływie trzech miesięcy liczonych od daty wejścia w życie nowego rozporządzenia.

Niezależnie od powyższego, w dacie wydania zaskarżonej decyzji z dnia 16 grudnia 2010 r. powód nie przedłożył Prezesowi Urzędu instrukcji. Dlatego przedłożenie instrukcji w dniu 2 czerwca 2011 r. nie mogło zostać uznane za prawidłowe wykonanie obowiązku nałożonego na powoda na podstawie ustawy nowelizującej. Tak znacząca i rażąca zwłoka powoda wyklucza możliwość przyjęcia znikomej szkodliwości czynu. Dlatego brak było podstaw do odstąpienia od wymierzania powodowi kary w oparciu o art. 56 ust. 6a prawa energetycznego.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 14 ustawy nowelizującej w związku z art. 9g ust. 1, 7 i 8 Prawa energetycznego oraz w związku z art. 56 ust. 1 pkt 1 b Prawa energetycznego, art. 56 ust. 1 pkt 1 b Prawa energetycznego, art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego oraz art. 2 i 32 Konstytucji RP oraz naruszenie art. 233 k.p.c.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych oraz dokonania wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości, poprzez wyjaśnienie następujących problemów prawnych: 1) czy w przypadku, gdy termin realizacji obowiązków nałożonych na powoda jako operatora systemu przesyłowego ustawą nowelizującą został wskazany wyłącznie w ustawie nowelizującej, a jednocześnie ustawa nowelizująca nie przewidywała sankcji za niedochowanie tego terminu, dopuszczalne jest zastosowanie za naruszenie terminu z ustawy nowelizującej

sankcji przewidzianej w ustawie, która podlegała zmianie, a zatem, czy dopuszczalne jest zastosowanie sankcji z art. 56 ust. 1 pkt 1 b Prawa energetycznego z tytułu nieprzedłożenia Prezesowi Urzędu do zatwierdzenia instrukcji, o której mowa w art. 9g ust. 7 i 8 Prawa energetycznego lub pomimo wezwania do przedłożenia instrukcji niespełniającej wymagań określonych w ustawie, w przypadku, gdy termin 3-miesięczny został nałożony w art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej, a ustawodawca wraz z zastrzeżeniem tego terminu nie określił sankcji za jego niezachowanie?; 2) czy w kontekście brzmienia przepisu art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, gdy podmiot zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, w przypadku, gdy wykonanie obowiązku nałożonego ustawą zostało potwierdzone decyzją Prezesa Urzędu z dnia 27 września 2011 r. zatwierdzającą nową instrukcję ruchu, dopuszczalne jest wartościowanie prawidłowości lub nieprawidłowości wykonania obowiązku przed podmiot?; 3) czy prawnie dopuszczalne i zgodne z art. 2 i 32 Konstytucji RP jest nałożenie kary finansowej na powoda, gdy brak stosownych przepisów w postaci rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego, za których wydanie odpowiadają władze publiczne uniemożliwił powodowi wykonanie obowiązku nałożonego przez ustawę we właściwym terminie?

Uzasadniając wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód ponownie przytoczył przywołane powyżej problemy prawne wraz z twierdzeniem, że ich wyjaśnienie jest istotne. Dodatkowo podniósł, że w jego ocenie zastosowanie sankcji z art. 56 ust. 1 pkt 1b Prawa energetycznego w przypadku naruszenia terminu wyznaczonego przepisem art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej jest prawnie niedopuszczalne. Analiza przepisów ustawy wskazuje, iż mają one charakter restrykcyjny i dlatego nie mogą być stosowane rozszerzająco. Wykładnia art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej oraz art. 56 ust. 1 pkt 1b Prawa energetycznego wskazuje na konieczność ich wąskiego stosowania, zgodnie z literalnym brzmieniem. Skoro ustawa zmieniająca nie przewidywała przepisów określających skutki naruszenia terminu realizacji obowiązku polegającego na przedłożeniu instrukcji dostosowanej do wymagań znowelizowanych przepisów nie sposób przyjąć, że w takim przypadku zastosowanie winien znaleźć przepis art. 56 ust. 1

pkt 1b Prawa energetycznego. Przepis ten winien znajdować zastosowanie tylko w przypadku nieprzedłożenia Prezesowi Urzędu do zatwierdzenia instrukcji, o której mowa w art. 9g ust. 7 i 8 Prawa energetycznego lub przedłożenia, mimo wezwania, instrukcji niespełniającej ustawowych wymagań. Przepis ten nie ustanawia sankcji za naruszenie terminu wynikającego z przepisu art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej. Nieprzedłożenie przez powoda instrukcji ruchu w terminie 3 miesięcy nie może zostać uznane za nieprzedłożenie instrukcji ruchu w ogóle.

Wyjaśniając potrzebę rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego na tle przepisu art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego dotyczącego wartościowania prawidłowości lub nieprawidłowości wykonania obowiązku przez podmiot zobowiązany do określonego działania, którego wykonanie zostało potwierdzone decyzją Prezesa Urzędu z dnia 27 września 2011 r. zatwierdzającą nową instrukcję ruchu operatora systemu przesyłowego do stosowania, powód stwierdził, że jest niezbędne dokonanie wykładni z uwagi na wątpliwości pojawiające się na tle analizy i wykładni przesłanek uprawniających Prezesa Urzędu do odstąpienia od wymierzenia kary. W ocenie powoda skoro wykonanie obowiązku ma charakter obiektywny, to nie jest prawnie dopuszczalne dokonywanie ocen w zakresie prawidłowości wykonania obowiązku po jego wykonaniu. Przepis art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego dotyczy okoliczności, gdy określony obowiązek nie został wykonany zgodnie z przepisami ustawy, a za takie należy uznać wykonanie obowiązku z naruszeniem terminu przewidzianego na jego realizację.

Odnosząc się z kolei do zagadnienia prawnego wykreowanego na podstawie przepisów Konstytucji RP powód wyjaśnił, że dokonanie wykładni sprzeczności działania Prezesa Urzędu z art. 2 i 32 Konstytucji RP poprzez wydanie decyzji nakładającej karę pieniężną na powoda jest o tyle istotne, że pozwoli na wykluczenie wątpliwości, czy organy władzy państwowej działają zgodnie z podstawowym aktem prawnym. W ocenie powoda nałożenie kary finansowej na powoda, niezależnie od jej wysokości, stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Prezes Urzędu w odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Skarga kasacyjna jest szczególnym środkiem zaskarżenia. Służy przede wszystkim realizacji interesu publicznego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, między innymi poprzez wspomaganie rozwoju prawa za sprawą rozstrzygania istotnych zagadnień prawnych (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.). Funkcje postępowania kasacyjnego powodują, że zarówno wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania, jak i jego uzasadnienie powinny koncentrować się na wykazaniu, iż w konkretnej sprawie zachodzą okoliczności przemawiające za interwencją Sądu Najwyższego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2013 r., III SK 55/12 i powołane tam orzeczenia). Dlatego rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. i tylko w przypadku przekonania Sądu Najwyższego przez skarżącego za pomocą juretrycznej argumentacji, że zachodzi publicznoprawna potrzeba rozstrzygnięcia sformułowanego w skardze zagadnienia prawnego przy jej merytorycznym rozpoznawaniu.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, 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 juretryczną 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.

Uzasadnienie wniosku powoda o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej nie spełnia przedstawionych powyżej wymogów choćby w minimalnym stopniu. Zawiera jedynie pogląd powoda co do tego, jak zagadnienia prawne powinny być

jego zdaniem rozstrzygnięte bez przedstawienia jakiejkolwiek argumentacji prawnej wykazującej możliwość i celowość (z uwagi na publicznoprawny charakter postępowania kasacyjnego) takiego rozstrzygnięcia.

Sąd Najwyższy dodatkowo stwierdza, że podniesione przez powoda problemy prawne nie mogą zostać uznane za zagadnienie prawne w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., ponieważ zostały skonstruowane i sformułowane przez powoda w sposób odpowiadający zarzutom skargi kasacyjnej, a nie abstrakcyjnemu problemowi prawnemu, jaki pojawia się w sprawie. Nie stanowi bowiem istotnego zagadnienia prawnego sprawy, na użytek instytucji „przedsądu”, problem prawny dotyczący kwestii, czy można za coś ukarać powoda (pозwanego), bądź tego, czy Sąd drugiej instancji bądź Prezes Urzędu prawidłowo zastosował jakiś przepis wobec powoda.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy stwierdza, że nie podziela przekonania powoda co do zasadności przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania celem rozstrzygnięcia sformułowanych przez powoda problemów prawnych w sposób odmienny od wynikających z wyroku Sądu Apelacyjnego zapatrywać.

Odnosząc się do pierwszego z problemów prawnych wyartykułowanych w skardze powoda Sąd Najwyższy wskazuje, że w przypadku nowelizacji przepisów ustawowych dotyczących obowiązku sankcjonowanego administracyjną karą pieniężną, o możliwości nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku przewidzianego w ustawie nowelizującej nie przesądza istnienie lub brak w ustawie nowelizującej przepisów zawierających normę sankcjonującą. Zgodnie z art. 56 ust. 1 lit. b) Prawa energetycznego karze pieniężnej podlega przedsiębiorstwo energetyczne, które nie przedkłada Prezesowi Urzędu do zatwierdzenia instrukcji, o której mowa w art. 9g ust. 7 i 8 lub mimo wezwania przedkłada instrukcję niespełniającą wymagań określonych w ustawie. Art. 9g ust. 1 nakłada na operatora systemu przesyłowego obowiązek opracowania instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej. Z art. 9g ust. 7 wynika zaś obowiązek przedłożenia opracowanej instrukcji do zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu. Ustawa nowelizująca zmieniła treść art. 9g Prawa energetycznego, w tym jego ust. 7. Przepis art. 14 ust. 1 ustawy nowelizującej nałożył na przedsiębiorstwa energetyczne, takie jak powód, obowiązek przedłożenia instrukcji, o której mowa w

art. 9g ust. 1 Prawa energetycznego, dostosowanej do wymagań zmienionych przepisów, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Zestawiając unormowanie wynikające z art. 56 ust. 1 lit. b) Prawa energetycznego (sankcja za nieprzedstawienie instrukcji ruchu i eksploatacji sieci przesyłowej Prezesowi Urzędu do zatwierdzenia w wykonaniu stosownego obowiązku wynikającego z art. 9g ust. 7 Prawa energetycznego) z unormowaniem wynikającym z art. 14 ustawy nowelizującej (obowiązek przedstawiania odpowiednio zmodyfikowanej instrukcji, o której mowa w art. 9g ust. 1 Prawa energetycznego, której obowiązek przedstawienia Prezesowi Urzędu wynika z art. 9g ust. 7 Prawa energetycznego) Sąd Najwyższy podziela zapatrywania wyrażone w wyroku Sądu Apelacyjnego co do objęcia zachowania powoda zakresem normowania art. 56 ust. 1 lit. b) Prawa energetycznego. Skoro ustawa nowelizująca zmieniała wymagania, jakimi powinna odpowiadać instrukcja, o której mowa w art. 9g ust. 1 Prawa energetycznego, a jednocześnie wyznaczała termin na opracowanie instrukcji dostosowanej do nowych wymogów, to nieprzedstawienie nowej instrukcji w wyznaczonym przez ustawodawcę terminie należy traktować jako zachowanie podpadające pod normę sankcjonującą wynikającą z art. 56 ust. 1 lit. b) Prawa energetycznego.

W kontekście okoliczności faktycznych sprawy oraz wyczerpująco przedstawionej w tym zakresie argumentacji Sądu Apelacyjnego niezrozumiałą jest drugi problem prawny zawarty w skardze kasacyjnej powoda, dotyczący kwestii, czy dopuszczalne jest wartościowanie prawidłowości lub nieprawidłowości wykonania obowiązku przy stosowaniu art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, gdy podmiot zobowiązany zaprzestał naruszania prawa lub zrealizował obowiązek, co znajduje potwierdzenie w stosownej decyzji Prezesa Urzędu. Z ustaleń Sądów obu instancji wynika, że w dacie wydania przez Prezesa Urzędu decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na powoda obowiązek sankcjonowany na podstawie art. 56 ust. 1 lit. b) Prawa energetycznego w związku z art. 14 ustawy nowelizującej nie został wykonany przez powoda. Nie było zatem podstaw do zastosowania art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego.

Z kolei rozstrzygnięcie trzeciego problemu prawnego, dotyczącego zgodności decyzji Prezesa Urzędu z art. 2 i 32 Konstytucji RP, mogłoby mieć

znaczenie dla rozpoznania skargi powoda, gdyby z okoliczności faktycznych wynikało, że powód wykonał obowiązek wynikający z ustawy nowelizującej w terminie 3 miesięcy liczonych od daty wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r., ewentualnie gdyby ustawa nowelizująca nakazywała zmianę przepisów wykonawczych odnoszących się do wykonania przewidzianego w niej obowiązku.

Kierując się przedstawionymi motywami 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.