

POSTANOWIENIE

Dnia 9 kwietnia 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski

sprawy z zażalenia Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Komunikacji w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o dopuszczenie do udziału w postępowaniu,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 9 kwietnia 2019 r.,
skargi kasacyjnej powoda od postanowienia Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 7 września 2017 r., sygn. akt VI ACz [...],

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej;**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego 360 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 7 września 2017 r. (w kasacji podano błędną datę 4 września) Sąd Apelacyjny w [...], w sprawie przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: URE) o dopuszczenie do udziału w postępowaniu na skutek zażalenia powoda na postanowienie Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 kwietnia 2017 r., oddalił zażalenie powoda na decyzję o odmowie dopuszczenia do udziału w postępowaniach administracyjnych o zatwierdzenie zmian w Instrukcjach Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnych (dalej: IRiESD).

Powód wniósł od tego postanowienia skargę kasacyjną w dniu 20 listopada 2017 r. zaskarżając w nim przedmiotowe postanowienie w całości i przedstawił do rozstrzygnięcia 3 zagadnienia prawne, uznając je za istotne, przez co stanowiące

podstawę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpatrzenia w myśl art. 389⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Zagadnienia te brzmią następująco:

1. „Czy przesłanka interesu społecznego, o której mowa w art. 31 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego powinna być interpretowana w ten sposób, że:

przemawia za udziałem organizacji społecznej zrzeszającej przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność w zakresie sprzedaży energii elektrycznej w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej (...) na podstawie art. 9g ust. 7 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 220, dalej PE) z uwagi na przedmiot takiego postępowania, w tym w szczególności to, że treść instrukcji wpływa na prawa i obowiązki takich podmiotów?” czy też

„nie przemawia za udziałem organizacji społecznej zrzeszającej przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność w zakresie sprzedaży energii elektrycznej w postępowaniu dotyczącym zatwierdzenia Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej na podstawie art. 9g ust. 7 ustawy – Prawo energetyczne z uwagi na to, że organizacja taka prezentuje stanowisko wybranej grupy przedsiębiorstw energetycznych, sprzeczne z interesem operatora systemu dystrybucyjnego będącego stroną w takim postępowaniu?”;

2. „Czy interes społeczny przemawiający za umożliwieniem przedstawienia stanowiska dotyczącego projektu Instrukcji Ruchu i Eksploatacji Sieci Dystrybucyjnej poprzez podmiot inny niż operator systemu dystrybucyjnego

- jest w sposób wyczerpujący zaspokojony poprzez zapewnienie możliwości przedstawienia uwag przez użytkownika systemów na podstawie art. 9g ust. 2 PE?” czy też

- „może przemawiać zarówno za zapewnieniem możliwości przedstawienia uwag przez użytkowników systemu na podstawie art. 9g ust. 2 PE, jak i udziałem organizacji społecznej na prawach strony na podstawie art. 31 § 1 kpa?”;

3. „Czy w postępowaniach prowadzonych przez krajowe organy regulacyjne na rynkach będących przedmiotem regulacji ex ante, takich jak rynek telekomunikacyjny, rynek energetyczny czy rynek pocztowy:

- interes społeczny, o którym mowa w art. 31 § 1 kpa przemawia za

udziałem organizacji społecznej w takich postępowaniach w sytuacji, gdy dana organizacja reprezentuje podmioty, których dotyczy przedmiot regulacji z uwagi na cele regulacji, w tym w szczególności konieczność budowy konkurencji”, czy też

- „interes społeczny, o którym mowa w art. 31 § 1 kpa nie przemawia za udziałem organizacji społecznej w takich postępowaniach ze względu na sprzeczność interesów podmiotów reprezentowanych przez daną organizację społeczną, a podmiotem będącym stroną takiego postępowania”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

I. Przyczyny kasacyjne zostały wymienione w sposób enumeratywny i wyczerpujący w art. 398⁹ § 1 k.p.c. zgodnie z którym Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecnictwie sądów, ponadto zaś, gdy zachodzi nieważność postępowania lub gdy skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Tylko na podstawie tych przesłanek Sąd Najwyższy dokonuje rozstrzygnięcia o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Zarówno względy ustrojowe, jak i procesowe jedynie wówczas uzasadniają przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej, gdy pozwala to zrealizować jej funkcje publicznoprawne. Sąd Najwyższy nie jest zatem trzecią instancją sądową i nie rozpoznaje sprawy lecz skargę jako szczególny środek zaskarżenia. Ograniczenie dostępności i dopuszczalności kasacji nie jest przez to sprzeczne z Konstytucją RP, ani z wiążącymi Polskę postanowieniami konwencji międzynarodowych (por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00, OSNC 2001 nr 4, poz. 53). Z tych też względów, skarga kasacyjna nie jest dostępna w każdej sprawie.

II. Składając wniosek o przyjęcie skargi, skarżący oparł go na twierdzeniu o istnieniu w przedmiotowej sprawie istotnych zagadnień prawnych, o których mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. W świetle konsekwentnego orzecnictwa Sądu Najwyższego, przedstawienie okoliczności uzasadniających rozpoznanie skargi

kasacyjnej ze względu na przesłankę istotnego zagadnienia prawnego polega na sformułowaniu tego zagadnienia i wskazaniu argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Musi przy tym chodzić o zagadnienie nie tylko nowe, dotychczas nierozpatrywane w judykaturze, ale również mające znaczenie dla rozpoznania wniesionej skargi kasacyjnej oraz innych podobnych spraw (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002 nr 1, poz. 11, z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002 nr 12, poz. 151, z dnia 21 czerwca 2016 r., V CSK 21/16, niepubl., z dnia 15 czerwca 2016 r., V CSK 4/16, niepubl.). Przedstawione zagadnienie winno odnosić się w sposób generalny i abstrakcyjny do treści przepisu, który nie podlega jednoznacznej wykładni. Nie może mieć zatem charakteru kazuistycznego, służąc uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej pewnych szczegółowych elementów podstawy faktycznej lub kwalifikacji prawnej zaskarżonego rozstrzygnięcia (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2018 r., I CSK 23/18).

III. Przedstawione w rozpatrywanej skardze kasacyjnej trzy zagadnienia, które wg skarżącego mają stanowić istotne zagadnienie prawne w rozumieniu art. 389⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., nie spełniają wskazanych wyżej kryteriów.

1. Zarówno pierwsze, jak i trzecie ze wskazanych zagadnień, mimo ich pozornie abstrakcyjnego sformułowania, *de facto* sprowadzają się do oczekiwania od Sądu Najwyższego merytorycznego rozstrzygnięcia, czy w danej, konkretnej sprawie istnieją przesłanki dopuszczenia powoda na podstawie art. 31 § 1 k.p.a., do postępowania prowadzonego przed URE na podstawie art. 9g ust. 7 ustawy prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 220, dalej: PE), na prawach strony.

Chociaż bowiem powód posłużył się abstrakcyjnymi sformułowaniami, przedstawione przezeń problemy mają charakter kazuistyczny i służą uzyskaniu przez skarżącego odpowiedzi odnośnie do kwalifikacji prawnej pewnych szczegółowych elementów zaskarżonego rozstrzygnięcia. Koncentrują się przez to wyłącznie na możliwości zrealizowania partykularnych celów specyficznego podmiotu, jakim jest skarżący (organizacja zrzeszająca przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność w zakresie sprzedaży energii elektrycznej i

reprezentująca ich interesy). Trudno więc wskazać jakiekolwiek funkcje publicznoprawne rozpatrzenia tych zagadnień, które wykraczałyby poza realizację partykularnego interesu określonej grupy użytkowników sieci w znaczeniu art. 3 pkt 12b PE, których interesy reprezentuje podmiot występujący ze skargą kasacyjną. Tymczasem, jak wskazał WSA w Szczecinie, „udział organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, nie może służyć partykularnym interesom samej organizacji społecznej lub interesom jej członków” (wyrok z dnia 15 lutego 2018 r., II SA/Sz 1411/17, LEX nr 2475515). W rozpatrywanym kontekście normatywnym, interesów reprezentowanych przez skarżącą organizację nie można zatem traktować jako interesu społecznego w rozumieniu art. 31 § 1 k.p.a. Chociaż bowiem skarżący jest organizacją społeczną, to reprezentuje jedynie partykularne interesy określonej kategorii użytkowników systemu dystrybucji w znaczeniu art. 3 pkt 12b PE.

Kwalifikacja ta nie uległaby zmianie również wówczas, gdyby uznać, że realizacja tych interesów potencjalnie może się przysłużyć budowie konkurencyjności w ramach rynku energetycznego. Taka ewentualność byłaby bowiem jedynie efektem ubocznym realizacji partykularnych interesów przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie sprzedaży energii elektrycznej, nie zaś efektem działania motywowanego wprost interesem społecznym.

Pojęcie interesu społecznego nie jest, a ze względu na swoją naturę również nie może być, w sposób wyczerpujący opisane w ogólnych i abstrakcyjnych przepisach prawa. Jednak przy rozstrzyganiu tego, czy dane interesy można uznać w kontekście konkretnego postępowania za wyraz interesu społecznego, często istotne może być ustalenie, czy zmierzają one do osiągnięcia celów wykraczających poza partykularne interesy podmiotów biorących w nim udział, czy też dają się one do tych partykularnych interesów zredukować, przez co trudno przypisać im charakter interesu społecznego w rozumieniu, w jakim stanowi on przesłankę zastosowania art. 31 § 1 k.p.a.

2. Również drugie zagadnienie przedstawione przez powoda nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 389⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Zmierza ono do tego, by sąd dokonał oceny trafności decyzji ustawodawcy, konkretnie zaś

tego, czy ustawodawca słusznie przyjął rozwiązanie, w myśl którego interesy użytkowników systemu dystrybucyjnego są brane pod uwagę w postępowaniu o zatwierdzenie instrukcji RiESD w inny sposób, niż jako interesy strony tego postępowania. Tymczasem, w oczywisty sposób sąd nie jest uprawniony do formułowania tego typu ocen. Ustawodawca przesądził, że interesy te obligatoryjnie brane są pod uwagę przez URE w procedurze zatwierdzającej IRiESD, jednak nie jako interesy stron tej procedury ale na odrębnych zasadach, ujętych w art. 9g ust. 2 PE.

Zatem odpowiedź na zagadnienie drugie powoda, z jednej strony nie przedstawia jakichkolwiek trudności (jeśli chodzi o afirmację pierwszego członu alternatywy), z drugiej zaś strony, zajęcie stanowiska zgodnego z oczekiwaniem powoda prowadziłoby do akceptacji instrumentalnego potraktowania dyspozycji art. 31 § 1 k.p.a. i pociągałoby za sobą skutki proceduralne niweczące zamierzony przez ustawodawcę sposób ukształtowania strony podmiotowej procedury zatwierdzenia IRiESD opisanej w art. 9g ust. 7 PE.

W sytuacji, gdy ustawodawca, w uzasadniony merytorycznie sposób, odmówił w określonej procedurze statusu strony pewnej kategorii podmiotów, jednak przewidział inną procedurę pozwalającą na uwzględnienie interesów tych podmiotów w odrębny sposób, wówczas dążenie do tego, by interesy te były reprezentowane jako rzekomy interes społeczny przez organizację ubiegającą się o uczestniczenie w danej procedurze na prawach strony w oparciu o art. 31 § 1 k.p.a., będzie nosiło znamiona działań o charakterze obejścia ustawy, ta bowiem przewidziała inny sposób uwzględnienia tych interesów w danym postępowaniu administracyjnym.

Na gruncie ustawy PE oczywiste jest, że status strony w postępowaniu o zatwierdzenie IRiESD posiada jedynie operator systemu przesyłowego. Wynika to stąd, że decyzja w sprawie zatwierdzenia IRiESD rozstrzyga wprost jedynie o prawach i obowiązkach operatora. Interesy użytkowników tego systemu są uwzględniane w odrębnym trybie opisanym w art. 9g ust. 2 PE. Na tej też podstawie są one obligatoryjnie brane pod uwagę przez URE w postępowaniu o zatwierdzenie instrukcji. Na mocy decyzji ustawodawcy dokonuje się to jednak w inny sposób, niżli uwzględnienie interesów strony postępowania. Tym samym,

odmowa dopuszczenia powoda do postępowania na prawach strony była w pełni zasadna i realizowała intencję ustawodawcy, której wyrazem są osobne uregulowania w ust. 2 i w ust. 7 art. 9g PE. Nie chodzi tutaj więc o sprzeczność interesów grupy użytkowników systemu z interesami operatora, które rzekomo miałyby stać na przeszkodzie dopuszczeniu skarżącego do postępowania na prawach strony, ale o to, że takich a nie innych rozstrzygnięć co do podmiotowej strony procedury o zatwierdzenie IRiESID dokonał ustawodawca, zaś stosowanie art. 31 § 1 k.p.a. nie może prowadzić do obchodzenia regulacji ustawowych. Dopuszczenie powoda do udziału w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 9g ust. 7 PE na prawach strony, *de facto* sankcjonowałoby obejście uregulowań prawa energetycznego i prowadziłoby do niezgodnego z ustawą rozszerzenia kręgu podmiotów mających charakter strony w postępowaniu o zatwierdzenie IRiESD.

Stanowisko to nie wydaje się budzić wątpliwości w świetle dotychczasowego orzecznictwa i doktryny (zob. R. Gawin, K. Smagieł, R. Trypens, Komentarz do art. 9g ustawy - Prawo energetyczne [w:] Muras Zdzisław - Swora Mariusz (red.), Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s, wyd. 2, WK 2016, n.b. 40, s. 1160-1161 oraz omawiany tam wyrok SOKIK z dnia 8 marca 2007 r., XVII AmE 119/06 niepubl.). Stanowi to dodatkową okoliczność uzasadniającą ocenę, iż powołane w skardze kasacyjnej zagadnienia nie stanowią istotnych zagadnień prawnych w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

IV. Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 1 k.p.c. odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania natomiast w oparciu o art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265) zasądził od Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji na rzecz pozwanego kwotę 360 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.