



Sygn. akt III SK 29/14

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sąd Najwyższy w składzie:

Dnia 28 stycznia 2015 r.

SSN Halina Kuryło (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z powództwa T: S.A.
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki
o nałożenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 28 stycznia 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt VI ACa 144/13,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 20 listopada 2013 r., VI ACa
144/13 oddalił apelację T S.A. w (poprzednio E.
S.A., powód) od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów z 22 listopada 2012 r., XVII AmE 45/11 w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (Prezes Urzędu) z 31 grudnia 2010 r.

Powyższą decyzją Prezes Urzędu nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 1.000.000 zł za niewywiązania się z obowiązku utrzymywania w należyłym stanie technicznym obiektów, instalacji i urządzeń (art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego) oraz naruszenie warunku 2.2.1 koncesji przez nieutrzymywanie obiektów, instalacji i urządzeń w należyłym stanie technicznym, umożliwiającym przesyłanie energii w sposób ciągły i niezawodny (art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego).

Postępowanie Prezesa Urzędu zakończone wydaniem powyższej decyzji zostało wszczęte po analizie zakresu i przebiegu awarii zaistniałych na obszarze działania powoda w grudniu 2009 r. i styczniu 2010 r. Z przedstawionego przez powoda zestawienia awarii w tym okresie wynikało, że jako przyczyny większości uszkodzeń wymieniono: oblodzenie, śnieg, szadź i wiatr oraz „śnieg - drzewo na linii” i „wiatr - drzewo na linii”. Powód wyjaśnił, że przyczynami objętymi zwrotem „śnieg - drzewo na linii” są najczęściej złamania lub przewrócenia drzewa spoza pasa wycinki. Powód przedłożył: „Opinię w sprawie określenia warunków atmosferycznych w okresie od 8 do 28 stycznia” (sporządzoną przez IMGW); „Analizę przebiegu, zakresu, skutków i przyczyn uszkodzeń sieci elektroenergetycznych E S.A. spowodowanych katastrofalnymi warunkami atmosferycznymi w styczniu 2010 r.” (sporządzoną przez Stowarzyszenie Elektryków Polskich); „Raport dotyczący uszkodzeń w sieci E S.A. w styczniu 2010 r.”. Dodatkowo powód zawnioskował o przesłuchanie szeregu świadków i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego.

Prezes Urzędu ustalił, że w sieci powoda w okresie od 1 grudnia 2009 r. do 31 stycznia 2010 r. nastąpiło szereg awarii. Odnotowano także tysiące przypadków przerw w dostawie energii (np. 10 stycznia 2010 r. około 111 tys. odbiorcom nie dostarczano energii). Z zestawienia przedłożonego przez powoda wynikało, że w przeważającej liczbie przypadków przyczyną uszkodzeń sieci było „drzewo na linii”, ewentualnie „śnieg - drzewo na linii”. Na podstawie opinii meteorologicznych przedłożonych przez powoda Prezes Urzędu ustalił, że w styczniu 2010 r.,

a zwłaszcza 10 stycznia 2010 r., na terenie działania powoda, a przede wszystkim na obszarze J¹ doszło do ekstremalnego zjawiska pogodowego, o niespotykanej dotąd intensywności i długotrwałości. Z opinii IMGW wynika, że obszar J¹ jest narażony na występowanie zjawisk atmosferycznych o charakterze ekstremalnym. W „Analizie przebiegu, zakresu, skutków i przyczyn uszkodzeń sieci elektroenergetycznych E S.A. spowodowanych katastrofalnymi warunkami atmosferycznymi w styczniu 2010 r.” odwołano się do normy PN-E-05100 wskazując, że określała ona obszar J¹ jako obszar zakwalifikowany do obszarów o podwyższonym zagrożeniu szadziowym. Norma ta została wycofana w 2003 r. przez Polski Komitet Normalizacyjny, a na jej miejsce wprowadzono normę uznaniową, a następnie w 2005 r. normę europejską PN-EN 50341-1:2005 oraz normę PN-EN 50432-1. Ta ostatnia również kwalifikuje J¹ do obszarów o podwyższonym zagrożeniu szadziowym.

W oparciu o powyższe ustalenia Prezes Urzędu przyjął, że powód powinien mieć świadomość co do zagrożeń występujących na obszarze jego działalności i powinien był dochować należytej staranności przy prowadzeniu działalności na tym obszarze. Oznacza to konieczność przestrzegania co najmniej zasad wskazanych w normach technicznych. Ponadto, Prezes Urzędu uznał, że w sytuacji gdy stwierdzone obciążenia linii szadzią lub nawisami śniegu znacznie przekraczało obciążenia, które w świetle norm należało przyjmować jako katastrofalne, powód dopełnił wymogu należytej staranności w zakresie konstrukcji sieci. Jednakże, zdaniem Prezesa Urzędu z materiału dowodowego wynikało bezspornie, że przyczyną znacznej części awarii były drzewa i ich części, które pod obciążeniem powodowały uszkodzenia sieci dystrybucyjnej. Prezes Urzędu w tym zakresie odwołał się do materiałów fotograficznych sporządzonych przez pracowników Prezesa Urzędu i stanowiących załącznik do raportu organu pt. „Awarie sieci elektroenergetycznych na terenie Małopolski i Śląska w styczniu 2010 r.” oraz materiałów przesłanych przez powoda. Prezes Urzędu wskazał, że *post factum* nie można ocenić stanu instalacji, które uległy uszkodzeniu w okresie awarii, ponieważ zniszczona sieć nie istnieje albo już została odbudowana. Prezes Urzędu przyjął, że z materiału zdjęciowego przesłanego przez powoda wynika, że wycinka gałęzi (a właściwie obłamywanie) dokonywana było *ad hoc* na potrzeby wykonania zdjęcia

do materiału dowodowego (zdjęcie 5D-Kon-E z 7 maja 2010 r.), na co wskazują widoczne białe (świeże) przetłomu gałęzi. W dniach 18-20 marca 2010 r. dokonano oględzin linii powoda w kilkunastu miejscowościach. W ocenie Prezesa Urzędu zgromadzony w sprawie materiał dowodowy w postaci zdjęć wskazywał, że stan utrzymania linii nie jest zadowalający. Uchybienia dotyczyły braku zabezpieczenia linii napowietrznych poprzez nieprzeprowadzenie bieżącej wycinki drzew i krzewów, które dotykają (przerastają) przewodów linii napowietrznej, uszkodzeń struktury słupów i odchyień słupów od pionu. Na zdjęciach widoczne są wyraźne uszkodzenia słupów (Prezes Urzędu przywołał numery zdjęć 1k-2 Bar, 1-k4, 1k-10, 2k-2 Brzycz, 2k-7 Brzycz, załącznik nr 31 - dokumentacja fotograficzna do pisma z 14 maja 2010 r.). Prezes Urzędu stwierdził, że z materiałów przekazanych przez powoda wynikało co prawda, że wycinka dokonywana była w okresach pięcioletnich, jednakże materiał zdjęciowy sporządzony przez pracowników Prezesa Urzędu i zawarty w aktach sprawy wskazywał, że w wielu przypadkach drzewa znajdują się zbyt blisko linii elektroenergetycznych lub wręcz ich dotykają (zdjęcia 11 D-1 Wiec, 11D-2 Wiec). Na tej podstawie Prezes Urzędu przyjął, że wycinki w zarejestrowanych przypadkach były prowadzone w sposób, który nie eliminował - w okresach pięcioletnich pomiędzy przeglądami - możliwości przekroczenia przez drzewa i gałęzie odpowiednich odległości określonych w normie PN-E-5100:1998. Prezes Urzędu w uzasadnieniu decyzji przytoczył treść pkt 23.2 i 23.3 normy PN-E-5100:1998, dotyczących odległości przewodów od gałęzi drzew oraz szerokości pasa wycinki przyjmując, że norma ta stanowi wzorzec starannego działania, którego dochowania należy oczekiwać od przedsiębiorcy prowadzącego działalność koncesjonowaną. Norma ta określała w szczególności, że wynikające z niej odległości podstawowe należy powiększyć o co najmniej 1 m w uzasadnionych okolicznościach. Bazując na wykonanym przez pracowników materiale zdjęciowym Prezes Urzędu przyjął, że odpowiednia odległość gałęzi drzew od przewodów linii napowietrznych sieci dystrybucyjnej powoda nie została zachowana. Zatem jeżeli powód faktycznie wykonywał przycinki w okresach pięcioletnich, to nie uwzględnił w nich przyrostu właściwego dla gatunków i siedlisk drzew lub błędnie go określił. Tymczasem prawidłowe wykonywanie wycinek ma szczególne znaczenie na obszarze J , który jest

obszarem o podwyższonym zagrożeniu szadziowym (czego powód był świadomy), na którym to terenie doszło do szeregu awarii na przełomie 2009 r. i 2010 r. W ocenie Prezesa Urzędu fakt niezachowania odpowiedniej odległości gałęzi drzew od przewodów miał niewątpliwy wpływ na zdolność sieci powoda do realizacji zaopatrzenia w energię w sposób ciągły i niezawodny.

Wymierzając karę w wysokości 1.000.000 zł Prezes Urzędu uwzględnił, że sam fakt wystąpienia awarii na przełomie 2009 r. i 2010 r. był skutkiem szczególnie trudnych warunków atmosferycznych, na które powód nie miał wpływu. Jednakże powód niewłaściwie przycinając gałęzie przyczynił się do zwiększenia zakresu awarii. Prezes Urzędu uwzględnił także zaliczenie terenu, na którym wystąpiły awarie, do obszaru szczególnie narażonego na niekorzystne zjawiska meteorologiczne.

Powód zaskarżył decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem w całości zarzucając naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 10 i 12 Prawa energetycznego w związku z art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego oraz szeregu przepisów k.p.a. W odwołaniu powód kwestionował konstatację Prezesa Urzędu co do niewłaściwie przeprowadzonej wycinki na podstawie zdjęć wykonanych przez pracowników organu. Powód wniósł o przeprowadzenie następujących dowodów: z opinii w sprawie warunków atmosferycznych załączonej do akt postępowania administracyjnego, z dokumentacji eksploatacyjnej sieci, z zeznań świadków, z dokumentacji zdjęciowej z uszkodzeń sieci powoda w styczniu 2010 r., z raportu Stowarzyszenia Elektryków Polskich, z raportu Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, z opinii biegłego z zakresu leśnictwa, z opinii biegłego z zakresu dystrybucji energii elektrycznej, z opinii biegłego z zakresu fotografii oraz z oględzin sieci powoda.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu wniósł o przeprowadzenie dowodów z przesłuchania świadków na okoliczność przynależności sfotografowanych obiektów do sieci powoda.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rozprawie w dniu 22 listopada 2012 r. oddalił wnioski dowodowe zgłoszone przez strony uznając, że w sprawie nie ma konieczności korzystania z informacji specjalnych a zebrany materiał dowodowy jest wystarczający do weryfikacji zaskarżonej decyzji, w braku dalszych wniosków stron zamknął rozprawę, a

następnie wyrokiem z 22 listopada 2012 r., XVII AmE 45/11 oddalił odwołanie powoda.

Oddalając odwołanie powoda Sąd pierwszej instancji kierował się następującymi ustaleniami. W okresie od 1 grudnia 2009 r. do 31 stycznia 2010 r. w sieci powoda wystąpiły awarie o łącznym czasie wynoszącym ponad 482 godzin. W tym okresie doszło do kilku tysięcy zdarzeń sieciowych skutkujących brakiem dostaw energii elektrycznej do odbiorców. Przyczyną awarii, jak wynikało z przedstawionego przez powoda zestawienia, było w przeważającej mierze „drzewo na linii”. W analizowanym okresie na terenie działania przedsiębiorcy wystąpiły szczególnie trudne warunki atmosferyczne. Ponadto wskazywano inne przyczyny (bezpieczeństwo prac na linii, uszkodzony izolator, oblodzenie, śnieg). Rejon, na którym wystąpiły uszkodzenia, obejmował 25% terenu obsługiwanego przez powoda i koncentrował się na obszarze J. Jak wynikało z opinii IMGW, w okresie tym wydano szereg ostrzeżeń w zakresie zagrożenia wystąpieniem trudnych warunków atmosferycznych.

Dokonując oceny prawnej powyższych ustaleń Sąd Okręgowy w Warszawie wskazał, że w sytuacji, gdy Prezes Urzędu nałożył na powoda karę pieniężną na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10 i 12 Prawa energetycznego powinien wykazać, że ukarany podmiot nie utrzymuje w należyтым stanie technicznym obiektów, instalacji i urządzeń oraz nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. W dalszej kolejności Sąd pierwszej instancji zwrócił uwagę, że sama okoliczność wystąpienia awarii nie stanowiła przesłanki stwierdzenia, że powód nie utrzymuje w należyтым stanie technicznym obiektów, instalacji i urządzeń i nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji. W niniejszej sprawie należało rozstrzygnąć, czy powód wywiązał się z obowiązku utrzymania w należyтым stanie technicznym obiektów, instalacji i urządzeń, przy czym pod pojęciem obiektów należało rozumieć otaczającą infrastrukturę drzewa. Bezpośrednią przyczyną awarii były drzewa (ich części), co wynika z ekspertyzy sporządzonej na użytek postępowania administracyjnego, która w tym postępowaniu została uznana za dowód i w konsekwencji stanowi taki dowód także w toku postępowania odwoławczego.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, zaniechanie przedsiębiorcy polegające na braku odpowiedniej wycinki drzew i gałęzi stanowi uchybienie w dochowaniu

należytej staranności przy utrzymaniu obiektów, instalacji i urządzeń co wypełnia dyspozycję art. 56 ust. 1 pkt 10 oraz 12 Prawa energetycznego. Powód winien w szczególny sposób brać pod uwagę stan wiedzy na temat linii energetycznych i posiadane doświadczenie w zakresie ich eksploatacji, zwłaszcza w okresach i terenie podwyższonego ryzyka związanego z warunkami atmosferycznymi. W świetle prognoz meteorologicznych działanie powoda należało uznać za lekkomyślne i świadczącego o lekceważeniu problemu.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie apelacją w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie: art. 2 i 22 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 i art. 56 ust. 1 pkt 10 i 12 Prawa energetycznego; art. 355 § 2 k.c. w związku z art. 4 ust. 1 i art. 56 ust. 1 pkt 10 i 12 Prawa energetycznego; art. 19 k.p.a. w zw. z art. 66 Prawa budowlanego oraz art. 23 ust. 2 i art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego oraz art. 233 § 1 k.p.c. i art. 227 k.p.c. (przez pominięcie dowodów, o przeprowadzenie których powód wnosił w toku postępowania przed sądem pierwszej instancji), art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c. i art. 233 k.p.c. (przez oddalenie wniosku powoda o przeprowadzenia dowodów z opinii biegłych).

Oddalając apelację od wyroku Sądu pierwszej instancji Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że zgodnie z art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego na powodzie spoczywa obowiązek utrzymywania zdolności urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w energię w sposób ciągły i niezawodny. Doprecyzowanie powyższego obowiązku nastąpiło w warunkach koncesji udzielonej powodowi (2.2.1). Przepis art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego wprowadza dopuszczalne ograniczenie wolności działalności gospodarczej, ponieważ ma na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa i efektywności dostarczania energii. Wyznacza minimalne standardy w zakresie wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej, których przekroczenie powoduje, że przedsiębiorstwo energetyczne musi liczyć się z karą pieniężną. Powód podnosił, w apelacji, że swoje obowiązki w zakresie wycinki drzew i gałęzi wykonywał zgodnie z normą PN-E-5100:1998 w okresach 5-letnich a przy dokonywanej wycince uwzględniane były 5-letnie przyrosty dla danego gatunku. Awarie linii były spowodowane gałęziami drzew spoza pasa wycinki, które pod naporem śniegu i szadzi przechylały się, lub upadały na linie. W ocenie Sądu Apelacyjnego na potrzeby dokonania oceny działań

powoda w świetle art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego nie było potrzeby tworzenia abstrakcyjnego wzorca w zakresie wycinki drzew lub gałęzi. W niniejszej sprawie nie chodziło o ustalenie stanu technicznego sieci konkretnego przedsiębiorcy, lecz ocenę staranności powoda z uwzględnieniem zawodowego i profesjonalnego charakteru działalności powoda w obszarze objętym zakresem normowania art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oparł się na twierdzeniu powoda, że bezpośrednią przyczyną znacznej części awarii i włączeń były „gałęzie na linii”. Z materiału dowodowego z postępowania administracyjnego w postaci zdjęć wynikało, że w wielu przypadkach gałęzie drzew znajdowały się zbyt blisko linii elektroenergetycznych lub wręcz ich dotykały oraz znajdowały się pod liniami. Z powyższego można było wyciągnąć logicznie niewadliwy wniosek, zgodnie z którym jeżeli powód faktycznie realizował przeglądy i przecinki drzew w okresach pięcioletnich, to dokonując tych wycinek nie przestrzegał obowiązku uwzględnienia pięcioletniego przyrostu właściwego dla gatunku i siedlisk drzew lub co najmniej błędnie określał wielkość tego przyrostu. Nie można w tej sytuacji zasadnie przyjmować, że powodem awarii sieci były wyłącznie drzewa spoza pasa wycinki, ponieważ wówczas dochodziłoby raczej do zerwania linii a nie do ich wyłączenia wskutek „gałęzi na linii”. Zdaniem Sądu Apelacyjnego okolicznością wskazującą pośrednio na możliwość podniesienia staranności działania powoda w analizowanym zakresie jest wprowadzony po zaistniałych zdarzeniach program eksperymentalny polegający na prowadzeniu wycinki drzew i gałęzi w pobliżu linii elektroenergetycznych w sposób bardziej restrykcyjny, niż wymagany powołaną powyżej normą. Sąd Apelacyjny miał także na względzie, że powód jako przedsiębiorca prowadzący działalność koncesjonowaną musi mieć pełną świadomość specyfiki miejsca i układu sieciowego, tj. położenia go w konkretnym terenie i na określonym obszarze, w tym wypadku na terenie J' który to obszar narażony jest na dużo bardziej intensywne zjawiska atmosferyczne, co z kolei powinno skutkować wzmożonym monitoringiem, nadzorem i zastosowaniem szeregu stosownych zabezpieczeń sieci i urządzeń, które mogą być zbędne w innym rejonie. Działania przedsiębiorstwa energetycznego takiego jak powód muszą być racjonalnie uzasadnione zważywszy na notoryjny fakt, że zawsze sieć elektroenergetyczna podlega zjawiskom

atmosferycznym, a w tym wypadku z uwagi na położenie sieci, zjawiska atmosferyczne mają często charakter ekstremalny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 227 k.p.c. poprzez pominięcie dowodów wnioskowanych przed Sądem I instancji oraz naruszenia art. 278 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c. i art. 233 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku powoda o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłych z zakresu leśnictw i dendrologii (na okoliczność właściwości mechanicznych drzew pokrytych lodem, śniegiem i szadzią o grubości, jaka wystąpiła na przełomie 2009 r. i 2010 r.), opinii biegłego z zakresu dystrybucji energii elektrycznej na okoliczność sposobu możliwego upadku drzew różnego gatunku na linie energetyczne z wycinką drzew i gałęzi wykonaną zgodnie z normą Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że jak wynika z protokołu rozprawy (k. 89) powód nie zwrócił uwagi Sądowi pierwszej instancji na uchybienie przepisom postępowania i nie zgłosił zastrzeżeń do protokołu w trybie art. 162 k.p.c., co do oddalenia wniosków dowodowych. Uniemożliwia to podniesienie skutecznego zarzutu naruszenia przepisów postępowania w postępowaniu apelacyjnym. W dalszej kolejności Sąd I instancji przyjął, że dowody te nie mają istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia. Przyczyną awarii i braku dostaw energii elektrycznej były „drzewa na linii”. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, że pod wpływem warunków atmosferycznych dochodziło do upadku części gałęzi i uszkodzenia sieci dystrybucyjnej. Dlatego dowód na okoliczność właściwości mechanicznych drzew obciążonych śniegiem, lodem lub szadzią jak i sposobu upadku ich części nie ma znaczenia, skoro odnotowana skala awarii upoważnia do wniosku, że powód nie dokonał właściwej oceny rodzaju koniecznych zabezpieczeń przed stwierdzonymi awariami. Odnosząc się do dowodu z opinii biegłego na okoliczność określenia należytego standardu w zakresie wycinki drzew, Sąd Apelacyjny pominął ten dowód na zasadzie art. 381 k.p.c., ponieważ w niniejszej sprawie nie było podstaw do określenia abstrakcyjnego standardu utrzymania sieci.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie: art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego; art. 355 § 2 k.c. w związku z art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego; art. 16 ust. 1, ust. 3 i ust. 6 Prawa energetycznego; art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa

energetycznego; art. 48 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zw. z art. 50 oraz art. 37 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego i art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; art. 37 ust. 1 pkt 5 lit. a) Prawa energetycznego w związku z art. 9 ust. 3 i 4 Prawa energetycznego; art. 6 i 7 EKPC oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP; art. 56 ust. 6 i 6a Prawa energetycznego.

Ponadto powód zarzucił naruszenie przepisów prawa procesowego, tj. art. 381 i art. 382 k.p.c. oraz art. 217 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 381 i art. 382 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 227 i art. 232 k.p.c. oraz w zw. z art. 381, art. 382 i art. 391 § 1 k.p.c.; art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna powoda ma uzasadnione podstawy, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługują na uwzględnienie.

Na wstępie należy przypomnieć, że spór w niniejszej sprawie dotyczy istnienia podstaw do nałożenia na powoda kary pieniężnej za zachowania objęte zakresem normowania art. 56 ust. 1 pkt 10 i 12 Prawa energetycznego. Prezes Urzędu nałożył na powoda karę za nieutrzymywanie należących do niego obiektów w należyłym stanie technicznym, w szczególności zaś za niedokonywanie wycinki drzew w pobliżu linii energetycznych powoda w sposób zgodny z normą PN-E-5100:1998. Podkreślić należy, że kara nie została nałożona na powoda za wystąpienie szeregu awarii na przełomie 2009 r. i 2010 r. Dlatego wszelkie zarzuty i wywody dotyczące sytuacji pogodowej w styczniu 2010 r. i jej wpływu na wystąpienie w tym okresie awarii w sieci powoda, spowodowanych upadkiem drzew lub gałęzi na linie energetyczne, są nieistotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i nie mają znaczenia dla oceny zasadności skargi kasacyjnej powoda.

Przechodząc do procesowej podstawy skargi kasacyjnej należy wskazać, że powód sformułował w niej trzy powiązane ze sobą zarzuty: 1) naruszenia art. 381 i art. 382 oraz art. 217 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c.; 2) naruszenia art. 381 i 382 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.; 3) naruszenia

art. 278 § 1 k.p.c. w związku z art. 227 k.p.c., art. 232 k.p.c. oraz w zw. z art. 381 k.p.c., art. 382 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c.

Powołane w podstawach skargi przepisy k.p.c. mogą być podstawą skargi kasacyjnej tylko w wyjątkowych wypadkach, gdy sąd odmówił przeprowadzenia dowodu na fakty mające istotne znaczenie w sprawie, wadliwie oceniając, że nie mają one takiego charakteru (wyrok Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2014 r., II UK 211/13; z 22 sierpnia 2013 r., II UK 15/13; z 18 kwietnia 2012 r., II PK 197/11). Gdy Sąd pierwszej instancji bezpodstawnie oddała wniosek dowodowy albo nie wypowiada się względem niego, a strona kwestionuje to uchybienie w apelacji, co nie przekłada się na adekwatne zachowanie Sądu odwoławczego, okoliczność ta może stanowić naruszenie przepisów postępowania relewantne dla postępowania kasacyjnego (wyroki Sądu Najwyższego z 20 stycznia 2011 r., I PK 135/10; z 10 czerwca 2014 r., III UK 177/13). W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że uzasadnione jest uzupełnienie postępowania przed sądem apelacyjnym o dowody, które mimo wniosku strony sąd pierwszej instancji pominął, a które odnoszą się do okoliczności istotnych z punktu widzenia prawa materialnego mającego znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (wyrok Sądu Najwyższego z 9 października 2014 r., II PK 232/14 i powołane tam orzecznictwo). W toku postępowania sądowego zapoczątkowanego wniesieniem odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nakładającej karę pieniężną, w którym to odwołaniu powód kwestionuje ustalenia faktyczne leżące u podstaw stwierdzenia spełnienia przesłanek nałożenia kary, Sądy powinny ustalić sporne okoliczności faktyczne, istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia o zasadności twierdzeń powoda. Zakres tych okoliczności wyznacza treść odwołania i jego zarzuty. Poczynienie stosownych ustaleń przez Prezesa Urzędu w toku postępowania administracyjnego nie zwalnia Sądów orzekających w sprawie z odwołania od jego decyzji od dokonania ustaleń w sposób właściwy dla postępowania cywilnego, gdy jest to konieczne do rozpoznania zarzutów odwołania i przypisania przedsiębiorstwu odpowiedzialności za naruszenie art. 56 ust. 1 pkt 10 i 12 Prawa energetycznego. Skoro postępowanie zainicjowane odwołaniem nie jest tylko postępowaniem kontrolnym względem zaskarżonej decyzji, ale ma pierwszoinstancyjny charakter, Sądy obu instancji powinny przeprowadzić postępowanie dowodowe na okoliczności istotne dla

rozstrzygnięcia sprawy, które odwołujący się przedsiębiorca kwestionuje w odwołaniu. W tej sytuacji nie można poprzestać na ustaleniach postępowania administracyjnego nawet przy uwzględnieniu tej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego, zgodnie z którą w sprawach z odwołania od decyzji organów obowiązkiem sądu jest odniesienie się do dowodów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego w celu weryfikacji prawidłowości zastosowania przez ten organ prawa materialnego (wyroki Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09; z 8 grudnia 2009 r., I UK 195/09; z 13 lipca 2012 r., III SK 44/11).

Przypomnieć także należy, że choć to odwołanie przedsiębiorcy inicjuje postępowanie sądowe, ciężar dowodu w zakresie przesłanek uzasadniających nałożenie kary pieniężnej spoczywa na organie (wyrok Sądu Najwyższego z 21 września 2010 r., III SK 12/10; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 kwietnia 2014 r., VI ACa 1259/13). W odwołaniu przedsiębiorca powinien wnieść o przeprowadzenie dowodów na okoliczności istotne dla podważenia ustaleń leżących u podstaw decyzji Prezesa Urzędu. Jednakże to organ w odpowiedzi na odwołanie, ustosunkowując się do sformułowanych w nim zarzutów, powinien zawnieść o przeprowadzenie dowodów, na podstawie których można ustalić w postępowaniu sądowym fakty pozwalające na ocenę prawidłowości zastosowania przepisów prawa materialnego przez Prezesa Urzędu. Organ powinien także wskazać Sądowi, na podstawie jakich dowodów, zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego, ustalił okoliczności faktyczne uzasadniające zastosowanie odpowiednich norm sankcjonujących. Samo poprzestanie na odesłaniu do treści uzasadnienia decyzji lub akt postępowania administracyjnego nie jest wystarczające, gdy wnoszący odwołanie kwestionuje ustalenia faktyczne leżące u podstaw decyzji, a nie samą ich ocenę prawną (wyrok Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 2014 r., III SK 80/13).

Sąd Najwyższy nie mógł jednak uwzględnić zarzutów dotyczących naruszenia art. 381 i art. 382 w związku art. 217 § 2 k.p.c. oraz w związku z art. 227 k.p.c. i art. 278 § 1 k.p.c., ponieważ zarzucane przez powoda uchybienia, objęte tymi zarzutami skargi, były konsekwencją zastosowania się przez Sąd Apelacyjny w

Warszawie do dyspozycji art. 162 k.p.c. Przepis ten nie został zaś powołany w podstawach skargi kasacyjnej powoda.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 278 § 1 k.p.c. z następujących względów. Odwołując się do poglądów wyrażonych w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2010 r., III SK 16/10 powód podnosi, że do nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego konieczne jest ustalenie okoliczności wskazujących, że przedsiębiorstwo energetyczne nie wywiązało się z obowiązku utrzymywania sieci w należyтым stanie technicznym. W tym zakresie nie obowiązują regulacje prawne, które określałyby w jaki sposób powód powinien się z tego obowiązku wywiązać. Dlatego konieczne było przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność, czy norma PN-E-05100-1:1998 jest normą wyznaczającą właściwy standard należytej staranności oraz czy powód przeprowadzał wycinkę zgodnie z tą normą. Tymczasem Sąd II instancji oparł się na stanowisku Sądu pierwszej instancji, który przyjął za dokumentami przedłożonymi w toku postępowania administracyjnego przez powoda, że „bezpośrednią przyczyną znacznej części awarii i wyłączeń były „gałęzie na linii”, z materiału dowodowego zebranego w postępowaniu administracyjnym wynikało zaś, że „w wielu przypadkach gałęzie drzew znajdują się zbyt blisko linii elektroenergetycznych lub wręcz dotykają oraz znajdują się ponad liniami”. Z tych ustaleń Sąd II instancji wyprowadził wniosek, że przyczyną awarii nie mogły być tylko drzewa spoza pasa wycinki. Według powoda oznacza to, że na podstawie zdjęć elementów sieci wykonanych w stanie obciążenia szadzią, Sąd drugiej instancji dokonał odpowiednich pomiarów odległości gałęzi w stanie bez obciążenia i stwierdził, że gałęzie te znajdują się zbyt blisko linii energetycznych. Należy jednak kolejny raz przypomnieć, że istota sporu w niniejszej sprawie dotyczy ustalenia, zgodnie z którym powód nie dochował należytej staranności przy dokonywaniu wycinki zgodnie z normą PN-E-05100-1:1998, ponieważ zdjęcia wykonane przez pracowników Urzędu Regulacji Energetyki wiosną 2010 r. (a nie w okresie awarii) obrazują, że w wielu miejscach gałęzie drzew znajdują się zbyt blisko sieci powoda. To na tej podstawie Prezes Urzędu oraz Sądy wywiodły, że powód nie dokonywał wycinki zgodnie z wyżej wymienioną normą. Zdaniem Sądu

Najwyższego, Sądy mogły ocenić dokumentację fotograficzną bez konieczności powoływania biegłego z zakresu fotografii.

Nieuzasadniony okazał się zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego „przez błędną wykładnię polegającą na niedokonaniu stosownych ustaleń” poprzez przyjęcie, że nienależyte utrzymanie obiektów w rozumieniu tego przepisu polega na tym, że nie jest zapewniona ciągłość i niezawodność dostarczania energii, co z kolei implikuje konieczność dokonywania wszelkich zabiegów modernizacyjnych, jakie tylko są technicznie możliwe do wykonania, bez względu na istnienie prawnego obowiązku ich wykonania i bez względu na koszty.

Sąd Najwyższy ma na względzie, że skoro w art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego przewidziana została sankcja za utrzymywanie obiektów, instalacji i urządzeń w nienależytym stanie technicznym, to wolą prawodawcy było – jak trafnie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, choć zbędnie przywołano w tym celu art. 355 k.c. – by przedsiębiorstwo energetyczne takie jak powód, zapewniało dbałość o stan infrastruktury przesyłowej w określony sposób. Z przepisu art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego wynika, że przedsiębiorstwo energetyczne ma obowiązek zapewnić dostarczanie energii w sposób ciągły. Należyty stan techniczny z art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego to zatem taki stan, który umożliwi realizację tego obowiązku w racjonalny sposób. Jeżeli do jego wykonania konieczne jest przycinanie drzew i gałęzi znajdujących się w pobliżu linii, to niewykonanie przycinki lub jej niewłaściwe wykonanie oznacza, że linia nie jest utrzymywana w należyłym stanie. Jeżeli zaś w odniesieniu do przycinania drzew i gałęzi w pobliżu linii energetycznej obowiązuje jakaś norma, bądź gdy przedsiębiorstwo energetyczne deklaruje postępowanie z określoną normą, a norma ta zostanie uznana za standard adekwatny do realizacji obowiązku z art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego, wówczas dochowanie takiej normy wyklucza możliwość przypisania przedsiębiorstwu energetycznemu naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego. Z kolei stan sprzeczności z taką normą będzie uprawniał do stwierdzenia naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego przypomnieć należy, że choć u podstaw faktycznych wszczęcia postępowania przez Prezesa Urzędu leżały awarie sieci powoda na przełomie

2009 r. i 2010 r., to powodem nałożenia kary pieniężnej było ustalenie, że powód nie wykonywał przycinek drzew i gałęzi w sposób przewidziany w normie PN-E-05100, z uwzględnieniem miernika należytej staranności dla przedsiębiorcy, na którym ciąży obowiązek taki jak przewidziany w art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego, działającego na obszarze o takich warunkach klimatycznych, jak J.

W tej sytuacji o naruszeniu art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego można byłoby mówić, gdyby z ustaleń Sądów wynikało, że powód stosował się do normy PN-E-05100. Tymczasem Sąd drugiej instancji podkreślił, że z materiału dowodowego w postaci zdjęć (wykonanych wiosną 2010 r.) wynikało, iż w wielu przypadkach gałęzie drzew znajdowały się zbyt blisko linii elektroenergetycznych, dotykały ich, bądź znajdowały się ponad liniami. Na tej podstawie Sąd drugiej instancji uznał, że powód albo nie przestrzegał obowiązku uwzględnienia pięcioletniego przyrostu właściwego dla gatunku i siedlisk drzew albo błędnie określił wielkość tego przyrostu. Powyższe ustalenia oraz przeprowadzone na ich podstawie wnioski doprowadziły Sąd drugiej instancji do konkluzji, że powód nie dochował – jako przedsiębiorca prowadzący działalność koncesjonowaną o szczególnym znaczeniu dla dobrobytu społeczeństwa – należytej staranności w realizacji obowiązku sankcjonowanego przez art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego. Sąd drugiej instancji miał również na względzie, że obszar wystąpienia awarii, na którym stwierdzono uchybienie obowiązkowi sankcjonowanemu na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego, jest obszarem szczególnie narażonym na intensywne zjawiska atmosferyczne, co powinno skutkować wyższym zaangażowaniem powoda w monitoring, nadzór i stosowanie zabezpieczeń, które byłyby zbędne w regionie o innej charakterystyce pogodowej.

Z tych samych względów, za niezasadny należy uznać zarzut naruszenia art. 355 § 2 k.c. w związku z art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego poprzez wykładnię polegającą na uznaniu, że można ustalić fakt niedołożenia należytej staranności przez powoda bez uprzedniego ustalenia, jak konkretnie powód powinien się w danych okolicznościach zachować, by tej staranności dochować. W niniejszej sprawie nie kwestionowano bowiem, że norma PN-E-05100 stanowi właściwy miernik należytej staranności w zakresie wykonania obowiązku z art. 4 ust. 1 Prawa

energetycznego. Na tej podstawie należało także oddalić zarzut naruszenia art. 6 i 7 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka oraz art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Sąd Najwyższy nie podzielił także zarzutu naruszenia art. 16 ust. 1, ust. 3 i ust. 6 Prawa energetycznego. Powodem nałożenia kary pieniężnej nie był brak modernizacji sieci, lecz ustalenie, że powód nie wywiązywał się z zasad dokonywania przycinek określonych w normie PN-E-05100-1:1998, która stanowiła adekwatny miernik należytej staranności przy ocenie realizacji obowiązku z art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego.

Sąd Najwyższy nie znalazł także podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego poprzez jego niezastosowanie. Powód ograniczył się do stwierdzenia, że po awariach na przełomie 2009 r. i 2010 r., w celach eksperymentalnych, rozpoczął program wycinki drzew i gałęzi w pobliżu linii elektroenergetycznych w sposób bardziej restrykcyjny, niż wymagany normą, na którą powołał się Prezes Urzędu w decyzji nakładającej karę. Zachowanie przedsiębiorstwa energetycznego podjęte po wystąpieniu zdarzenia stanowiącego podstawę dla wszczęcia przez Prezesa Urzędu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej ma znaczenie jedynie dla wykazania pierwszej przesłanki zastosowania art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, jaką jest wykonanie obowiązku. Mając na względzie, że z treści normy wyznaczającej wzorzec zachowania dla powoda wynikało, że obszar J jest szczególnie zagrożony szadzią oraz biorąc pod uwagę społeczne reperkusje niewykonywania przycinek drzew w sposób odpowiadający wymogom normy PN-E-05100-1:1998, niespełniona została druga przesłanka zastosowania art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, jaką jest znikoma szkodliwość społeczna czynu.

Sąd Najwyższy uznał natomiast za zasadny zarzut naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego. Pojęcie „obowiązku wynikającego z koncesji”, kluczowe dla zastosowania tego przepisu, zostało już wyjaśnione w wyrokach Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r., III SK 18/11 oraz z 19 listopada 2014 r., III SK 82/13. Z orzeczeń tych wynika, że z uwagi na sposób sformułowania art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, przepisu tego nie można stosować do nakładania kar pieniężnych w przypadku niewykonania przez przedsiębiorstwo

energetyczne obowiązku „wynikającego” z przepisów prawa, a nie decyzji koncesyjnej. W niniejszej sprawie należy zaś przyjąć, że warunek 2.2.1 koncesji nie jest warunkiem koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego, ponieważ źródłem przewidzianego w nim obowiązku jest art. 4 ust. 1 Prawa energetycznego.

W wyroku z 19 listopada 2014 r., III SK 82/13 Sąd Najwyższy wyjaśnił także, że w sprawach z odwołania od kar pieniężnych z art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego nie bada się zgodności z prawem wymogu przewidzianego w koncesji, gdyż inny jest przedmiot postępowania z odwołania od kary od przedmiotu postępowania służącego zapewnieniu zgodności decyzji koncesyjnej z prawem. Dlatego Sąd Najwyższy nie uwzględnił zarzutów dotyczących naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego poprzez uznanie, że podstawą nałożenia kary przez Prezesa Urzędu może być taki obowiązek koncesyjny, który nie spełnia wymogów wynikających z przepisów prawa, a w szczególności gdy nie jest szczególnym warunkiem wykonywania działalności gospodarczej w rozumieniu art. 48 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej; zarzutu naruszenia art. 48 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w związku z art. 50 Prawa energetycznego oraz art. 37 ust. 1 pkt 5 Prawa energetycznego i art. 22 Konstytucji i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP poprzez niezastosowanie tych przepisów i tym samym nie uznanie, że takie postanowienie koncesji, które nie są szczególnymi warunkami wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją w granicach odrębnych ustaw nie mogą kreować wiążących koncesjonariusza obowiązków, a przez to nie mogą być podstawą nałożenia kary na koncesjonariusza na podstawie przepisów Prawa energetycznego oraz art. 37 ust. 1 pkt 5 lit. a Prawa energetycznego w związku z art. 9 ust. 3 i 4 Prawa energetycznego w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego.

Uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego musiało prowadzić do uchylecia wyroku Sądu drugiej instancji, ponieważ w zaskarżonym wyroku Sąd Apelacyjny w Warszawie ocenił prawidłowość wysokości kary pieniężnej (1.000.000 zł) nałożonej na powoda za naruszenie dwóch obowiązków sankcjonowanych na podstawie art. 56 Prawa

energetycznego (utrzymywanie sieci w nienależyтым stanie oraz nieprzestrzeganie obowiązku wynikającego z koncesji). Z przedstawionych powyżej wywodów wynika zaś, że naruszenie warunku 2.2.1 koncesji nie może stanowić podstawy do zastosowania art. 56 ust. 1 pkt 12 Prawa energetycznego wobec powoda. Powód mógł zatem zostać ukarany wyłącznie za naruszenie obowiązku sankcjonowanego na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego. W tej sytuacji, skoro w decyzji Prezesa Urzędu nie wymierzono kary pieniężnej odrębnie za każde ze stwierdzonych naruszeń, do rozstrzygnięcia przez Sąd Apelacyjny w Warszawie pozostaje ustalenie wysokości kary pieniężnej w oparciu o kryteria wskazane w art. 56 ust. 3 i 6 Prawa energetycznego.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.



Za zgodność z oryginałem
Kierownik Sekcji Wydziału