

Czy działalność przedsiębiorcy energetycznego, wykonywana zgodnie z obowiązującymi regulacjami sektorowymi, może być uznana za zagrażającą życiu i zdrowiu?

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 19 listopada 2014 r.,
III SK 82/13

I. Stan faktyczny

W dniu 15 czerwca 2008 r. o godzinie 4.25, na terenie miasta B, doszło do awarii sieci dystrybucyjnej na odczepie dwutorowej linii napowietrznej 110 kV, należącej do powoda – T.D. Spółki Akcyjnej w Katowicach. Podczas awarii doszło do zerwania przewodu roboczego, który spadł na trakcję tramwajową, drogę oraz parking. W leżącym na ziemi, zerwanym przewodzie pojawiło się napięcie zwrotne. W ekspertyzie wykonanej na potrzeby Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) stwierdzono, że sieć dystrybucyjna, która uległa awarii była utrzymana w należyłym stanie technicznym i zabezpieczona zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jednakże po przeprowadzeniu postępowania z udziałem powoda, decyzją z dnia 10 listopada 2009 r., Prezes URE, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego (dalej: PE)¹ wymierzył karę pieniężną w wysokości 150 000 zł. Jako przyczynę wymierzenia kary wskazano naruszenie obowiązku wynikającego z warunku 2.1.5 koncesji, który brzmiał: „Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego oraz nie narażający na powstanie szkód materialnych”.

II. Przebieg postępowania sądowego

1. Postępowanie przed Sądem Okręgowym

Powód zaskarżył decyzję Prezesa URE odwołaniem. Wyrokiem z dnia 23 lipca 2012 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uwzględnił odwołanie i uchylił przedmiotową decyzję. Sąd Okręgowy podkreślił przy tym, że biegły w sposób jednoznaczny stwierdził zgodność zastosowanych przez powoda rozwiązań w zakresie zabezpieczenia linii 110 kV, na której doszło do awarii, z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz powszechną praktyką. Jednocześnie Sąd uznał za nielogiczne twierdzenie biegłego, że mimo spełnienia wszystkich wymogów prawnych, zabezpieczenia były nieadekwatne do zapewnienia stanu braku zagrożenia życia i zdrowia, wskazując, że fakt powstawania awarii nie może świadczyć o nieadekwatności zabezpieczeń, gdyż w tego typu działalności całkowite wyeliminowanie nagłych uszkodzeń jest praktycznie niemożliwie.

¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, tj. z dnia 15 czerwca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059).

2. Postępowanie przed Sądem Apelacyjnym

Prezes URE zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją w całości. Została ona uwzględniona przez Sąd wyrokiem z dnia 12 lipca 2013 r. w ten sposób, że odwołanie od decyzji Prezesa URE zostało oddalone. W ocenie Sądu drugiej instancji do naruszenia analizowanego warunku koncesji, to jest spowodowania zagrożenia życia lub zdrowia ludzkiego oraz powstania szkód materialnych, nie doszło w wyniku samej awarii, lecz w wyniku jej konsekwencji w postaci pojawienia się w zerwanym przewodzie napięcia zwrotnego. Sąd inaczej ocenił opinię biegłego, zgadzając się z poglądem, że adekwatność koniecznego zabezpieczenia reguluje wiedza techniczna, nie zaś przepisy prawa zawierające tylko ramowe regulacje. W związku z tym, mimo że w dniu awarii linia powoda była zabezpieczona zgodnie z wymogami rozporządzenia systemowego², w opinii Sądu było to niewystarczające ze względu na specyfikę sieci. Podążając za opinią biegłego, Sąd stwierdził, że ze względu na to, iż zastosowanie skuteczniejszych zabezpieczeń przed następstwami tego typu awarii było technicznie możliwe, nałożenie na powoda kary pieniężnej w związku z naruszeniem obowiązków wynikających z koncesji należy uznać za uzasadnione.

3. Postępowanie przed Sądem Najwyższym

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie szeregu przepisów prawa materialnego, w tym m.in.: art. 56 ust. 1 pkt 12, art. 56 ust. 1 pkt 10, art. 16 ust. 1, 3 i 6 PE, art. 48 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej³ w związku z art. 50 PE, art. 37 ust. 1 pkt 5 lit. a prawa energetycznego w związku z art. 9 ust. 3 i 4 PE i § 5 rozporządzenia systemowego, art. 18 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, art. 6 i 7 EKPC⁴, jak również wielu przepisów k.p.c.⁵

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 19 listopada 2014 r. orzekł, że skarga kasacyjna powoda nie ma uzasadnionych podstaw. Kluczowym dla rozstrzygnięcia stał się pogląd, że w rozpatrywanym stanie faktycznym art. 56 ust. 1 pkt 12 PE stanowi właściwą podstawę prawną do nałożenia kary pieniężnej za naruszenie warunku koncesji o treści „Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz nie narażający na powstanie szkód materialnych”. Sąd przychylił się do poglądu, że działalność przedsiębiorstwa energetycznego może być zgodna z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa, ale jednocześnie może być wykonywana w taki sposób, że będzie powodowała zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego bądź narażała innych na szkody materialne ze względu na specyfikę konkretnej linii. Wedle opinii Sądu w analizowanej sprawie powód powinien był zastosować nie zabezpieczenia, do których obligują przepisy, ale takie, które w świetle stanu wiedzy są technicznie możliwe, a przy tym adekwatne do zapewnienia prawidłowego zabezpieczenia sieci w miejscu newralgicznym. Sąd nie znalazł również podstaw do uznania, że nałożenie administracyjnej kary pieniężnej w tym przypadku naruszałoby standardy i zasady postępowania w sprawach z zakresu odpowiedzialności represyjnej wypracowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) i doktrynie. Ponadto nie uwzględniając zarzutów odnoszących się do samej

² Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. z 2007 r. Nr 93, poz. 623).

³ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej tj. z dnia 24 kwietnia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 672).

⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego tj. z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. U. z 2014 r., poz. 101).

treści koncesji Sąd wskazał, że rozpoznawana sprawa dotyczyła odwołania od decyzji Prezesa URE wydanej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 12 PE i postępowanie odwoławcze od takiej decyzji nie ma na celu kwestionowania zgodności z prawem obowiązków koncesyjnych nałożonych na powoda, lecz służy ocenie czy wskazane przez Prezesa URE okoliczności faktyczne mieszczą się w zakresie normowania art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego.

III. Komentarz

1. Wprowadzenie

Stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w komentowanym wyroku budzi poważne wątpliwości w kilku podstawowych kwestiach. Dla przejrzystości opracowania zostaną one omówione w osobnych punktach.

2. Działalność zgodna z przepisami prawa, która równocześnie powoduje zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia

Po pierwsze należy rozważyć czy zgodnie z zapatrywaniem Sądu Najwyższego można przyjąć, że działalność przedsiębiorstwa energetycznego może być zgodna z ogólnie obowiązującymi przepisami prawa, ale jednocześnie może być wykonywana w taki sposób, że będzie powodowała zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego bądź narażała innych na szkody materialne, ze względu na specyfikę konkretnej linii. Wydaje się, że w okolicznościach analizowanej sprawy takie twierdzenie nie jest uzasadnione. W odniesieniu do linii napowietrznej 110 kV, istnieje regulacja sektorowa (w postaci przywołanego w skardze kasacyjnej rozporządzenia⁶), która nie może być uznana za unormowanie ramowe nieuwzględniające konkretnego przypadku. W załączniku nr 1 wskazano w sposób szczegółowy i wyczerpujący zabezpieczenia, które są wymagane przez ustawodawcę dla linii o dokładnie takich parametrach technicznych. Przedsiębiorstwo przesyłowe, stosując zabezpieczenia sprecyzowane w rozporządzeniu, miało wszelkie podstawy by uważać, że właśnie takiego poziomu ochrony życia, zdrowia i mienia wymaga prawodawca. Nie sposób bowiem przyjąć, że racjonalny ustawodawca, ustalając drobiazgowo i gruntownie warunki zabezpieczenia linii napowietrznej 110 kV, nie dokonał uprzednio analizy dopuszczalnego poziomu ryzyka skutków wystąpienia awarii, zwłaszcza dla wartości tak fundamentalnych, jak życie i zdrowie ludzkie. Równocześnie nawet przy akceptacji poglądu, że prawodawca takiej analizy nie dokonał nasuwa się pytanie: w jaki sposób przedsiębiorca ma dokonać oceny adekwatności poszczególnych rodzajów zabezpieczeń? Działalność polegająca na przesyłaniu prądu jest, już ze względu na charakter nośnika, z natury niebezpieczna i nie sposób całkowicie wyeliminować wiążące się z nią zagrożenia. Jeśli przyjmie się, że szczegółowe regulacje wprowadzone w drodze legislacyjnej nie wystarczają, zaakceptuje się równocześnie stan rzeczy, w którym przedsiębiorca przesyłowy (być może z wyłączeniem sytuacji zastosowania najnowocześniejszych i co z tym związane bardzo kosztownych zabezpieczeń) nigdy nie będzie miał pewności czy sąd oceni jego działania jako właściwe i adekwatne w zakresie akceptowalnego stopnia ryzyka. W związku z powyższym należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że powód słusznie uznał, że realizował ogólny obowiązek wykonywania działalności w sposób niepowodujący zagrożenia dla życia lub zdrowia

⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. z 2007 r. Nr 93, poz. 623).

ludzkiego oraz nienarażający na powstanie szkód materialnych, stosując się do szczegółowych norm wskazanych w regulacji sektorowej. Jednocześnie należy zaznaczyć, że interpretacja Sądu Najwyższego miałaby większą rację bytu w przypadku, gdy dla danego rodzaju linii ustawodawca nie przewidziałby konkretnych technicznych warunków zabezpieczenia. W takim przypadku słuszne byłoby odwoływanie się do piśmiennictwa fachowego, stanu wiedzy, technicznych możliwości, przyjętej praktyki itp., w kontekście zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu staranności przy prowadzeniu działalności. Jednakże w przypadku, w którym ustawodawca wskazał wprost jakie zabezpieczenia są przez niego uważane za właściwe, nie powinno się zaprzeczać racjonalności prawodawcy i tworzyć nowych, nieostrych kryteriów. Zastanawia przy tym jednocześnie czy można mieć absolutną pewność, że stosując rozwiązania bardziej adekwatne i bezpieczniejsze od tych wskazanych w regulacji sektorowej, przedsiębiorca w żadnym jednostkowym przypadku nie narazi się na niebezpieczeństwo uznania przez stosowne organy, że dopuszcza się tym samym naruszenia prawa (konkretnie regulacji sektorowych) i że z tego względu winien być ukarany. Wydaje się, że mogłoby to prowadzić do prawdziwie paradoksalnych rezultatów. Nie bez znaczenia są również konsekwencje, jakie może wywołać w działaniach przedsiębiorców przyjęcie, że wymagane przez ustawodawcę zabezpieczenia linii są niewystarczające i należy się tu kierować jakimiś niezbyt precyzyjnymi kryteriami. Gdyby przedsiębiorcy przesyłowi, próbując zminimalizować prawdopodobieństwo nałożenia na nich kary, stosowali najnowocześniejsze i tym samym najdroższe zabezpieczenia, wiązałoby się to z wydatkami, które w rezultacie przełożyłyby się na wyższe końcowe ceny energii elektrycznej obciążające poszczególnych klientów.

3. Zapis koncesji o treści: „Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz nie narażający na powstanie szkód materialnych” jako podstawa nałożenia kary pieniężnej przez Prezesa URE

Niezależnie od rozważań przedstawionych wyżej, wątpliwości wzbudza również dopuszczenie możliwości ukarania przedsiębiorcy ze względu na zapis koncesji o treści przytoczonej w podtytule. Prezes URE nałożył na powoda karę na podstawie przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 PE, który stanowi: „Karze pieniężnej podlega ten, kto nie przestrzega obowiązków wynikających z koncesji”. Sąd Najwyższy słusznie zauważył, że postępowanie odwoławcze od decyzji będącej przedmiotem postępowania nie ma na celu kwestionowania zgodności z prawem obowiązków koncesyjnych, lecz służy ocenie czy wskazane przez Prezesa URE okoliczności faktyczne mieszczą się w zakresie normowania art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego. Jednakże respektowanie tego niewątpliwie słusznego poglądu nie wyklucza automatycznie możliwości zbadania czy konkretny zapis pochodzący z koncesji w ogóle powinien być rozumiany jako „obowiązek wynikający z koncesji” w rozumieniu przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 PE. Badanie takie nie miałoby przecież na celu stwierdzenia zgodności lub niezgodności z prawem koncesji, a tylko tego czy dany zapis spowodował powstanie prawnie wiążącego obowiązku po stronie powoda. Na fakt, że nie każdy zapis koncesji może być traktowany jako „obowiązek wynikający z koncesji” w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 Sąd Najwyższy zwrócił uwagę w wyroku z dnia 6 października 2011 r.⁷ W jego uzasadnieniu, Sąd, dokonując wykładni omawianego przepisu, wskazał, że: „(...) obowiązkiem wynikającym z koncesji w rozumieniu art. 56 ust. 1 pkt 12 PE może być obowiązek zawarty w decyzji o jej

⁷ Wyrok SN z 6.10.2011 r., III SK 18/11, Lex nr 1108488.

udzieleniu, który konkretyzuje wobec indywidualnego koncesjonariusza wykonywanie przez niego działalności koncesjonowanej w sposób bardziej szczegółowy, niż wynika to z obowiązujących w danej dziedzinie uregulowań” i dalej: „(...) przepis art. 56 ust. 1 pkt 12 prawa energetycznego powinien być interpretowany wąsko, jako odnoszący się do naruszenia przez przedsiębiorstwo energetyczne szczególnych warunków wykonywania działalności objętej koncesją w rozumieniu art. 37 ust. 1 pkt 5 PE”⁸. Skoro dopuszczalne jest takie badanie konkretnego zapisu, należy zastanowić się czy w przedmiotowej sprawie, zamieszczone w koncesji stwierdzenie „Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz nie narażający na powstanie szkód materialnych” spowodowało powstanie obowiązku w rozumieniu przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 PE i tym samym, czy mogła być nałożona przewidziana w nim kara. Kierując się wskazaniem Sądu Najwyższego, należy odnieść się tu do treści przepisu art. 37 ust. 1 pkt 5 PE, wedle którego: „Koncesja powinna określać szczególne warunki wykonywania działalności objętej koncesją, mające na celu właściwą obsługę odbiorców (...)”. Zapis, który jest przedmiotem analizy trudno jest uznać za „szczególny warunek”, zdecydowanie bardziej pasowałoby do niego określenie „klauzula generalna”, zwłaszcza że, jak wskazano w poprzedniej części glosy, w odniesieniu do typu linii, która uległa awarii, funkcjonuje przecież wyczerpująca regulacja sektorowa. Ponadto wątpliwości pojawiają się także w kontekście treści przepisu art. 48 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (mającego zastosowanie na mocy odesłania z przepisu art. 50 PE), który stanowi, że: „Organ koncesyjny może określić w koncesji, w granicach przepisów odrębnych ustaw, szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją”. Kluczowe są tutaj słowa: „w granicach odrębnych ustaw”. Akceptacja poglądu, że zapis, który był przedmiotem analizy w rozważanej sprawie, nałożył na powoda powinności odmienne od obowiązujących w tym samym zakresie przepisów, powoduje niebezpieczeństwo przyzwolenia na omijanie drogi ustawodawczej wymaganej dla stanowienia prawa. Z tych przyczyn uznanie, że zapis nałożył na powoda obowiązek w rozumieniu przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 PE jest bardzo wątpliwe.

Gdyby jednak nawet uznać, że niezależnie od przytoczonych argumentów, zapis spowodował powstanie obowiązku po stronie powoda, pozostają jeszcze wątpliwości w zakresie tego czy niedochowanie przez przedsiębiorcę właśnie tego obowiązku (który teoretycznie istniał), może być podstawą nałożenia kary z przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 PE. Nie wchodząc w szczegóły, należy zasygnalizować, że istotą problemu jest tutaj zagadnienie umiejscowienia administracyjnych kar pieniężnych w systemie instytucji prawa i konsekwencje, które z niego wynikają. W uzasadnieniu przedmiotowego wyroku Sąd Najwyższy uznał, że zgodnie z linią orzecniczą ETPCz, w sprawach, w których do sądu wnoszone są odwołania od decyzji nakładających kary pieniężne, należy respektować pewne standardy dotyczące spraw karnych, skupiając się przy tym na aspektach procesowych. Jednakże w doktrynie zwraca się również uwagę na wymiar materialnoprawny tej problematyki⁹, w tym chociażby na zagadnienie stosowania zasady *nullum crimen sine lege* w odniesieniu do procedury stosowania sankcji administracyjnych¹⁰. W tym kontekście, należy

⁸ Ibidem.

⁹ A. Sawicki, W. Kulczyk, *Kwestia określoności przepisów, za naruszenie których mogą zostać nałożone kary pieniężne na przedsiębiorców. Rozważania na kanwie wyroku Sądu Najwyższego z 6 października 2011 r. w sprawie o sygn.. III SK 18/11*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 6(2).

¹⁰ W. Fill, *Charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych (na tle prawa ochrony środowiska)*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6.

uznać za dyskusyjny pogląd, że obowiązek wyrażony w sposób sformułowany w koncesji może być podstawą administracyjnej kary pieniężnej. Obowiązek ten został przecież określony w sposób całkowicie nieostry. Co więcej powstaje też wątpliwość czy taki zapis nie narusza równocześnie zasady *impossibilium nulla obligatio est*. Z jego literalnego brzmienia wynika, że przedsiębiorstwo, aby nie naruszać warunków koncesji musiałoby całkowicie wyeliminować jakiegokolwiek niebezpieczeństwo dla życia, zdrowia i mienia, co przy wykonywaniu działalności, na którą została udzielona koncesja (przesył prądu) jest przecież niewykonalne.

IV. Podsumowanie

Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w sprawie o sygnaturze III SK 82/13 budzi poważne wątpliwości. W szczególności nie przekonuje pogląd Sądu, że w sytuacji zastosowania się do wymogów obowiązujących, a przy tym szczegółowych regulacji sektorowych w zakresie zabezpieczania sieci określonego typu, można równocześnie prowadzić działalność w sposób zagrażający życiu, zdrowiu i mieniu. Ponadto krytykę wywołuje stwierdzenie przez Sąd, że zapis o treści: „Koncesjonariusz jest obowiązany do wykonywania działalności w sposób nie powodujący zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz nie narażający na powstanie szkód materialnych” spełnia warunki do uznania go za obowiązek wynikający z koncesji w rozumieniu przepisu art. 56 ust. 1 pkt 12 PE, zwłaszcza w kontekście ogólności tegoż zapisu. Nie przekonuje w końcu nieuwzględnienie przez Sąd prawa przedsiębiorcy zagrożonego karą pieniężną do możliwości jednoznacznego identyfikowania nałożonych na niego obowiązków oraz przyjęcie, że prawidłową podstawą nałożenia kary jest niewykonanie obowiązku, który w swoim literalnym brzmieniu, przy prowadzeniu działalności polegającej na przesyłaniu energii elektrycznej, jest od początku niemożliwy do zrealizowania. Po analizie przedmiotowej sprawy, nasuwa się również refleksja, że celowym byłoby postulowanie, aby Prezes URE formułował warunki koncesji tak, aby ich brzmienie było zgodne z obowiązującymi przepisami, jednoznaczne, a przy tym, aby precyzyjnie wskazywało realizacji jakich działań oczekuje się od przedsiębiorcy.

Agnieszka Cybulska

Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego,
asystent w Katedrze Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach;
e-mail: agcybulska@gmail.com.