

Sygn. akt I CKN 964/00



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 września 2002 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Iwona Koper (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Teresa Bielska - Sobkowicz

SSN Zbigniew Strus

Protokolant Anna Matura

w sprawie z powództwa
od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki
przeciwko Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki oraz zainteresowanemu

o nieuzasadnione wstrzymanie dostaw gazu,
po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 25 września 2002 r.
na rozprawie
kasacji powodów od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie
Sądu Antymonopolowego
z dnia 1 marca 2000 r., sygn. akt XVII Ame 51/99,

**oddala kasację i nie obciąża powodów kosztami postępowania
kasacyjnego.**

Uzasadnienie

Zaskarżony wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym.

Budynek mieszkalny położony w przy ul, składa się z sześciu lokali i stanowi współwłasność Gminy która jest właścicielem czterech lokali oraz osób fizycznych, w tym małżonków Budynkiem administruje Gmina za pośrednictwem Przedsiębiorstwa W dniu 18 marca 1998 r. na zebraniu wspólnoty mieszkaniowej podjęte zostało ustalenie co do zbadania szczelności wewnętrznej instalacji gazowej i wentylacyjno - spalinowej. W dniu 2 kwietnia 1998 r., w obecności inspektora PUM, został sporządzony protokół sprawdzenia instalacji gazowej z udziałem firmy remontowo - budowlanej wskazuje, że wykonana próba szczelności instalacji zasilającej od głównego kurka gazowego do zaworów przed gazomierzem wykazała bardzo duże nieszczelności. Z tej przyczyny, w tym samym dniu firma za zgodą administratora budynku odcięła gaz. Zalecono wykonanie instalacji spawanej na klatce schodowej i wymianę kurka gazowego zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zasadność odcięcia gazu zakwestionowali małżonkowie kierując do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki żądanie wszczęcia przeciwko

postępowania administracyjnego z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348, ze zm.) w sprawie nieuzasadnionego wstrzymania dostaw gazu. Według odbiorców (w rozumieniu art.3 pkt 13 wymienionej ustawy) odcięcie gazu zostało dokonane bez należytego udokumentowania zagrożenia wybuchem.

Zakład Gazowniczy bronił się zarzutem, że odcięcie gazu nie stanowiło jego decyzji lecz decyzję zarządcy budynku, który jest do tego uprawniony na podstawie art. 70 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.). Ewentualne nieprawidłowości w zakresie wykonania kontroli stanu

technicznej instalacji, oraz bezprawnego wyłączenia instalacji z użytkowania powinny być zgłoszone do właściwego organu nadzoru budowlanego. Zakład deklarował też gotowość wznowienia dostaw gazu i wskazywał, że opóźnienie w tym zakresie wynika wyłącznie z zachowania odbiorców, którzy nie wyrażają zgody na przeprowadzenie remontu instalacji i partycypowanie w kosztach remontu, przez co blokują wznowienie dostaw gazu. W związku z tym Gmina wystąpiła na drogę postępowania sądowego o zezwolenie na dokonanie czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu. Nadto wskazał na uprawnienie wstrzymania dostaw w sytuacji, gdy instalacja odbiorcy stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska oraz bezpieczeństwa mienia (§ 32 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączenia podmiotów do sieci gazowych, pokrywania kosztów przyłączenia...Dz.U. nr 93, poz. 588).

Według stanowiska Prezesa URE w razie, gdy dostarczanie gazu do budynku nie zostało wstrzymanie przez zakład gazowniczy tylko przez administrację, badanie zasadności takiej czynności, zgodnie z art. 23 ust. 1 –prawa energetycznego, nie podlega jego właściwości. Uznając na tej podstawie bezprzedmiotowość postępowania, decyzją z dnia 4 sierpnia 1999 r. umorzono postępowanie administracyjne. Na skutek odwołania odbiorców Prezes URE, na podstawie art. 479²⁹ k.p.c., decyzją z dnia 5 października 1999 r. zmienił swoją poprzednią decyzję i uznał, że wstrzymanie dostaw gazu do lokalu odbiorców nie było nieuzasadnione. Przychylił się do zarzutów zakładu gazowniczego, które ten wywodził z § 32 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 14 lipca 1998 r., że zakład jest uprawniony do wstrzymania dostaw gazu, gdy instalacja odbiorcy stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, środowiska lub bezpieczeństwa mienia a jednocześnie wskazał, że jest on zainteresowany wznowieniem dostaw, gdy tylko zapewnione zostaną odpowiednie warunki do odbioru gazu.

Od decyzji tej odbiorcy odwołali się do Sądu Antymonopolowego, wnosząc o jej uchylenie lub zmianę poprzez uznanie za bezzasadne zerwanie umowy na dostawę gazu przez Zakład.

W ustosunkowaniu się do odwołania Sąd podzielił wyrażone w nim zapatrywanie, że skoro przerwanie dostaw gazu miało miejsce w dniu 2 kwietnia 1998 r., to w sprawie nie ma zastosowania powołane wyżej rozporządzenie, które weszło w życie z dniem 31 lipca 1998 r. Zdarzenie to podlega ocenie na podstawie zarządzenia Ministra Górnictwa z dnia 3 maja 1978 r. w sprawie warunków dostarczania paliw gazowych (M.P. Nr 16, poz. 56), którego § 9 ust. 2 stanowi (pkt 1 i 4), że przerwanie dostarczania paliw gazowych może nastąpić w razie awarii, zagrożenia wybuchem, pożarem, lub zagrożenia życia ludzkiego, a także w razie wykonywania planowanych prac konserwatorskich lub remontowych przy urządzeniach gazowniczych. W wymienionych sytuacjach przerwanie dostaw jest działaniem samego dostawcy, którego obciąża ciężar wykazania powyższych przesłanek. Tu jednak odcięcie gazu dokonała osoba trzecia, działająca w imieniu i na rzecz jednego ze współwłaścicieli nieruchomości, a zarazem jej zarządcy. W wyniku tej czynności Zakład nie ma realnych możliwości dostarczania gazu na rzecz odbiorców w tej posesji. O nieuzasadnionym wstrzymaniu dostaw można mówić jedynie gdy dostawcy można przypisać winę, a w szczególności gdy zaszyły przesłanki przewidziane przepisami (art. 8 ust. 1 prawa energetycznego). W razie sporu co do sprawności technicznej instalacji, to nie Zakład powinien go rozstrzygać i jednostronnie przesądzać jego wynik przez wznowienie dostaw. Jest to sytuacja zbliżona do niemożności świadczenia z art. 475 § 1 k.c., która zwalnia od odpowiedzialności. Do kompetencji Prezesa URE nie należy rozstrzyganie sporów o stan techniczny instalacji między współwłaścicielami. Merytoryczne rozpoznanie tej kwestii naruszałoby art. 19 i 20 k.p.a. Natomiast od strony podmiotowej kompetencje Prezesa URE kształtuje art. 8 ust. 1 Prawa energetycznego. Kierując się powyższymi względami Sąd Antymonopolowy wyrokiem z dnia 1 marca 2000 r. oddalił odwołanie powodów.

Powyższy wyrok powodowie zaskarżyli kasacją, w której z powołaniem się na obie ustawowe podstawy zarzucili:

- naruszenie art. 8 ust 1 w zw. z art. 5 ust.1 i ust. 2 ustawy prawo energetyczne w zw. z art. 472 i 355 § 1 i 2 k.c. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie;

- naruszenia art. 5 ust. 1 i ust. 2 prawa energetycznego przez jego niezastosowanie;

- naruszenie art. 475 § 1 k.c. przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie;

- naruszenia § 9 ust. 2 pkt i i 4 zarządzenia Ministra Górnictwa z 3 maja 1978 r. poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie oraz jego § 11 ust. 1 i 2 przez jego niezastosowanie, a nadto;

- naruszenia przepisów prawa procesowego tj. art. 217 § 1 k.p.c., 224 § 1 kpc, 227 k.p.c. i art. 233 § 1 k.p.c. mające istotne znaczenie dla przebiegu postępowania.

Wnioski kasacji zmierzają do uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Na tle oceny charakteru postępowania przed sądem antymonopolowym zarysowała się zarówno w piśmiennictwie jak i judykaturze rozbieżność stanowisk. Sąd Najwyższy orzekający w niniejszej sprawie podziela pogląd, wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, (OSNC 1992, nr 5, poz. 87) oraz postanowieniach z dnia 7 października 1998 r., I CKN 265/98 (OSP 2000, nr 5, poz.68) i z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99 (OSNC 2000, nr 3, poz.47), zgodnie z którym wniesienie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wszczyna postępowanie pierwszoinstancyjne na zasadach postępowania kontradyktoryjnego. Celem tego postępowania jest merytoryczne rozpoznanie sprawy w oparciu o powództwo (odwołanie), którego podstawę stanowi zarzut nieuwzględnienia prawnie chronionego interesu odwołującego się. Sąd antymonopolowy nie może więc ograniczyć się do kontroli legalności decyzji wydanej w postępowaniu administracyjnym lecz zobowiązany jest dokonać także oceny jej zasadności i celowości.

Sąd Antymonopolowy rozstrzygnął pozytywnie o zgodności z prawem postępowania przez Prezesem URE, z uwagi na jego właściwość rzeczową, określoną przez ustawowe kompetencje, w aspekcie przedmiotowym i podmiotowym. W ocenie skarżących uchylił się jednak od rozstrzygnięcia, stanowiącej istotę sporu, kwestii zasadności wstrzymania dostaw gazu do lokalu

powodów przez zakład gazowniczy, poprzestając na uznaniu, że istniały uwarunkowane prawnie przesłanki do niedostarczania powodom gazu, bowiem w warunkach konfliktu między współwłaścicielami nieruchomości, co do sprawności technicznej instalacji i odcięcia gazu przez uprawnionego do tego administratora nie jest obecnie możliwe jego dostarczenie. Wytknięta Sądowni Antymonopolowemu wadliwość postępowania we wskazanym zakresie dała asumpt do sformułowania, wywiedzionych z drugiej ustawowej podstawy kasacyjnej, zarzutów naruszenia przepisów postępowania.

Ustawa prawo energetyczne (dalej określana jako ustawa) powierzyła Prezesowi URE prawo regulowania działalności przedsiębiorstw energetycznych, którymi zgodnie z ustawową definicją, zawartą w jej art. 3 pkt 12, są podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesycania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi. Prezes URE wykonuje działania regulacyjne zgodnie z ustawą i założeniami polityki energetycznej państwa, zmierzając do równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii (art. 23 ust. 1 ustawy). Wykonywana administracyjnie działalność regulacyjna jest związana z istnieniem monopolii naturalnych i ma służyć ich ukierunkowywaniu na zachowania prorynkowe, świadczenie usług o określonym, oczekiwanym ze społecznego punktu widzenia standardzie. Samo pojęcie regulacji zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 15 ustawy, jako stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców. Szczegółowe kompetencje i obowiązki Prezesa URE określa ust. 2 art. 23 ustawy, przy czym nie jest to wyliczenie wyczerpujące, bowiem inne niż w nim wymienione kompetencje wynikają zarówno z innych ustaw jak i aktów wykonawczych do ustawy. Zgodnie z pkt. 5 ust. 2 art. 23 do kompetencji Prezesa URE należy rozstrzyganie sporów w zakresie określonym w art. 8 ust. 1 ustawy dotyczących ustalania warunków świadczenia usług, o których mowa w art. 4 ust. 2, odmowy przyłączenia do sieci, odmowy zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła albo nieuzasadnionego wstrzymania ich dostaw.

Na tle przytoczonych regulacji prawnych widoczny jest publicznoprawny charakter ustawy, mającej za cel ochronę interesu ogólnospołecznego. Tym samym nie jest jej celem bezpośrednia ochrona praw podmiotowych uczestników rynku energetycznego w ogólności, która stanowi przedmiot działalności sądów powszechnych. Sprawy dotyczące wykonania już zawartych umów o dostarczanie paliw lub energii należą do orzecznictwa Prezesa URE jedynie w zakresie wskazanym w art. 8 ust. 1 ustawy, regułą pozostaje natomiast rozpoznawanie sporów z nimi związanych przez sądy powszechne na ogólnych zasadach. Prezes URE nie rozstrzyga spraw dotyczących sporów, które jedynie formalnie mieszczą się w zakresie art. 8 ust. 1 ustawy, pomiędzy lokatorami (odbiorcami) administratorami budynków lub wspólnotami mieszkaniowymi w związku z odcięciem gazu przez te podmioty, nie będące przedsiębiorstwami energetycznymi. Tak określony zakres podmiotowy i przedmiotowy sprawy przed Prezesem URE kształtuje kognicję sądu antymonopolowego rozpoznającego odwołanie od jego decyzji.

Trafnie zatem wskazał Sąd Antymonopolowy w motywach swojego rozstrzygnięcia, że w ramach hipotezy z art. 8 ust. 1 ustawy, o ile mówi on o nieuzasadnionym wstrzymaniu dostaw chodzi o sytuację, gdy odłączenia gazu dokonuje zakład gazowniczy, a wówczas jeżeli odbiorca twierdzi, iż nie było do tego podstawy w postaci niesprawności instalacji wewnętrznej, okoliczność ta powinna być przez sąd antymonopolowy rozważona, a ciężar jej wykazania obciąża dostarczający zakład. Jeżeli natomiast odłączenia gazu dokonała inna osoba, to ocena zasadności tego działania, a co za tym idzie okoliczność czy stan instalacji znajdującej się u odbiorcy uzasadniał przyjęcie, że istniało zagrożenie dla życia, zdrowia albo środowiska nie należy do przedmiotu sporu. W konsekwencji, skoro nie zachodziła potrzeba czynienia ustaleń we wskazanym zakresie, nieuzasadnione są zarzuty procesowe kasacji zmierzające do wykazania, że Sąd Antymonopolowy, z naruszeniem powołanych w nich przepisów, zaniechał ich dokonania.

Konsekwencją uznania bezzasadności drugiej z podstaw kasacyjnych jest konieczność badania zarzutów odnoszących się do naruszenia prawa materialnego w oparciu o stan faktyczny sprawy będący podstawą zaskarżonego wyroku.

Z ustaleń faktycznych przyjętych Sąd Antymonopolowy wynika, że odcięcie dopływu gazu do przedmiotowej nieruchomości nastąpiło w następstwie stwierdzenia bardzo dużej nieszczelności instalacji wewnętrznej, kwalifikującej się jako stan zagrażający bezpieczeństwu lokatorów. Skarżący nie kwestionowali przy tym, że co do zasady, właściciel jak i zarządca nieruchomości są uprawnieni do podjęcia takich działań.

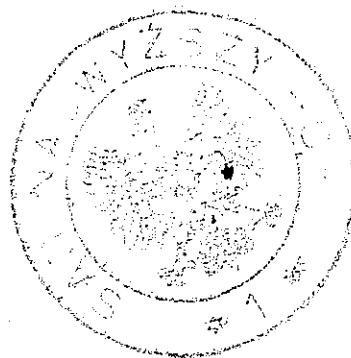
Ten stan rzeczy trafnie doprowadził Sąd Antymonopolowy do wniosku, że zarówno sama niesprawność instalacji wewnętrznej w stopniu, który eliminuje ją z bezpiecznego używania, jak i będące konsekwencją tego, prawnie usprawiedliwione odcięcie gazu wykluczają możliwość uznania, że mamy do czynienia z nieuzasadnionym wstrzymaniem przez dostawcę dostarczania paliwa gazowego w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy. Warunkiem takiego uznania jest bowiem możliwość przypisania zakładowi gazowniczemu znamion winy ta zaś zachodzi w szczególności wówczas, gdy nie zostały spełnione przewidziane w tym względzie przesłanki zawarte w obowiązujących przepisach

Podzielając argumentację przytoczonego wywoodu zauważyć należy przy tym, iż słuszność zaprezentowanego stanowiska potwierdza także treść przepisu art. 7 ust. 1 in fine ustawy stanowiącego, iż przedsiębiorstwo energetyczne może odmówić zawarcia umowy sprzedaży gazu jeżeli żądający odbiorca nie spełnia technicznych warunków odbioru, do których należy zachowanie standardów bezpieczeństwa instalacji. Obowiązkiem odbiorcy, jest również, warunkujące zapewnienie ciągłości dostaw, utrzymywanie instalacji wewnętrznej w stanie zgodnym z określonymi przez prawo wymogami bezpieczeństwa. Konsekwencją jego niedopełnienia jest przypisana prawnie przedsiębiorstwu energetycznemu możliwość, a w istocie powinność wstrzymania (poprzednio przerwy) lub ograniczenia dostaw gazu - obecnie na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy - gdy instalacja znajdująca się u odbiorcy stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia zdrowia albo środowiska, zaś w stanie prawnym na jakim opiera się rozstrzygnięcie na podstawie § 9 ust. 2 pkt 1 i 4 zarządzenia ministra Górnictwa z dnia 3 maja 1978 w sprawie warunków dostarczania paliw gazowych- w razie awarii, zagrożenia wybuchem, pożarem lub zagrożenia życia ludzkiego, a także w razie wykonywania prac konserwatorskich lub remontowych przy urządzeniach gazowniczych.

Według skarżących jednak, również w przytoczonym stanie faktycznym sprawy, zakładowi gazowniczemu można przypisać winę w postaci rażącego niedbalstwa polegającego na braku reakcji na fakt „manipulacji armaturą sieci gazowej przez osoby trzecie”. Wbrew stanowisku kasacji do takiej jego oceny prawnej nie upoważnia w szczególności przepis art. 5 ust. 1 i 2 ustawy. Inną jest bowiem rzeczą, jakie postanowienia powinna zawierać umowa o dostarczanie paliw inną zaś wykonywanie jej z należytą starannością. Przede wszystkim jednak, zgodnie z wyrażonym już uprzednio stanowiskiem, ocena wykonania łączącej strony umowy na płaszczyźnie wykraczającej poza treść art. 8 ust. 1 ustawy (w tym przypadku z odwołaniem się jedynie do zasad odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań w ogólności – art. 355 § 1 i 2 k.c, art. 472 kc,) uchyla się spod działań regulacyjnych Prezesa URE i nie mieści się w zakresie żądania ochrony prawnej, opartego na twierdzeniu, że doszło do nieuzasadnionego wstrzymania dostaw gazu.

Z powyższych względów nieuzasadniona jest także przytoczona w kasacji podstawa naruszenia przepisów prawa materialnego.

○ kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 102 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 393¹⁹ k.p.c., którego zastosowanie uzasadnia zawilość stanu prawnego sprawy, mogąca usprawiedliwiać subiektywne przekonanie powodów o słuszności ich stanowiska procesowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność:
Starszy sekretarz sądowy

Anna Matura

