

Sygn. akt I NSNc 228/22

POSTANOWIENIE

Dnia 16 listopada 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Elżbieta Karska

SSN Maria Szczepaniec

SSN Paweł Wojciechowski (sprawozdawca)

Magdalena Maria Wiszniewska (ławnik Sądu Najwyższego)

Jarosław Wołodkiewicz (ławnik Sądu Najwyższego)

w sprawie z powództwa I. z siedzibą w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego

z udziałem zainteresowanych P. S.A. z siedzibą w W. i Fundacji z siedzibą w W.

o zatwierdzenie stawek jednostkowych,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 16 listopada 2022 r. skargi nadzwyczajnej wniesionej przez Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej od wyroku Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2021 r. sygn. I NSKP 2/21,

odrzuca skargę nadzwyczajną.

UZASADNIENIE

Skargą nadzwyczajną wniesioną 10 czerwca 2022 r. Prezes Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „Prezes PGRP” lub „Prezes Prokuraturii Generalnej”), na podstawie art. 89 § 1 § 2 i § 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 825 ze zm., dalej: „u.SN” lub „ustawa o Sądzie Najwyższym”), w zw. z art. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. 2021,

poz. 2180 ze zm., dalej: „u.PGRP”), w związku z przejęciem w trybie art. 9 u.PGRP prowadzenia sprawy z powództwa I. w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: „Prezes UTK”) zakończonej wyrokiem Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2021 r., I NSKP 2/21, zaskarżył w całości ten wyrok.

Prezes Prokuratorii Generalnej na podstawie art. 89 § 1 pkt 2 u.SN zarzucił zaskarżonemu wyrokowi:

1. naruszenie art. 31 ust. 2 zd. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w zw. z art. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 4 Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w zw. art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w spraw alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa w zw. z art. 33 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym przez niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że możliwe jest dokonywanie wykładni przepisów obowiązujących przed wejściem w życie rozporządzenia wykonawczego w oparciu o przepisy tego rozporządzenia, co doprowadziło do pośredniego stosowania tego rozporządzenia i pominięcia uprawnienia zarządcy infrastruktury, o którym mowa w art 31 ust. 2 zd. 3 Dyrektywy 2012/34/UE,
2. naruszenie art. 33 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w dniu 13 listopada 2013 r., tj. w dacie wydania decyzji, której kontrola jest przedmiotem niniejszego postępowania w zw. z art. 7 ust. 3 Dyrektywy 2001/14 przez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że koszty „jakie bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami” należy rozumieć jako koszty krańcowe (rezultat przejazdu konkretnego pociągu) zamiast jako rezultat przejazdu (ruchu) wszystkich pociągów po liniach kolejowych zarządzanych przez zarządcę.

Ponadto wskazał, że konieczność wniesienia skargi nadzwyczajnej wynika z tego, że zaskarżony wyrok narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej poprzez błędne przyjęcie,

że możliwe jest dokonywanie wykładni przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz Dyrektywy 2001/14 przy uwzględnieniu przepisów Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. mimo że przepisy tego rozporządzenia powinny być stosowane w pełni dopiero od 1 sierpnia 2019 r. (na podstawie art. 31 ust. 2 zd. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego), zatem Sąd Najwyższy dopuścił do naruszenia art. 2 Konstytucji RP poprzez dopuszczenie do wywołania skutków prawnych przez przepisy, co do których nie było obowiązku ich stosowania w okresie przejściowym.

Prezes Prokuraturii Generalnej wniósł o uchylenie wyroku Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2021 r., I NSKP 2/21 w całości i ponowne rozpoznanie skarg kasacyjnych od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 listopada 2018 r., VII AGa 1496/18.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Niniejsza skarga nadzwyczajna podlega odrzuceniu.

1. Przesłanki kontroli nadzwyczajnej określają bezpośrednio przepisy art. 89-95 u.SN. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji kontroli nadzwyczajnej miało na celu zaradzenie podnoszonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ograniczeniom skargi konstytucyjnej, która nie pozwalała na adekwatną reakcję względem orzeczeń sądów powszechnych lub wojskowych, które wprawdzie zapadały z naruszeniem zasad konstytucyjnych, jednak w oparciu o przepisy, którym nie można było czynić zarzutu niekonstytucyjności (zob. sygnalizacja pełnego składu TK dokonana 12 marca 2003 r., S 1/03, OTK ZU 2003, nr 3, poz. 24). Skarga nadzwyczajna została wprowadzona celem zaradzenia temu deficytowi nadzwyczajnych środków zaskarżenia pozwalających na eliminację rażąco wadliwych orzeczeń z poszanowaniem prawa do sądu (zob. wyrok pełnego składu TK z 19 lutego 2003 r., P 11/02, pkt 5) afirmując w ten sposób zasadę demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 16 czerwca 2021 r., I NSNc 176/20; z 28 września 2021 r.,

I NSNc 107/21.

Skarga nadzwyczajna została jednak ukształtowana jako środek uzupełniający, a nie zastępujący inne nadzwyczajne środki zaskarżenia. Jest ona „wentylem bezpieczeństwa”, środkiem absolutnie ekstraordynaryjnym, który winien być wnoszony przez uprawniony podmiot tylko we wskazanych w ustawie sytuacjach (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 24 czerwca 2020 r., I NSNc 41/19; postanowienie Sądu Najwyższego z 30 czerwca 2021 r., I NSNc 61/20), kiedy skorygowanie prawomocnego orzeczenia w celu zapewnienia zgodności z zasadami konstytucyjnymi przy pomocy innych środków nadzwyczajnych nie jest już, bądź nigdy nie było, możliwe (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 14 września 2021 r., I NSNc 104/21).

2. Chociaż skarga nadzwyczajna poszerza istniejącą gamę nadzwyczajnych środków zaskarżenia, sama w sobie została ukształtowana w ustawie o Sądzie Najwyższym jako instrument o wąskim zakresie stosowania.

Może być ona wniesiona wyłącznie przez podmioty szczególnie do tego legitymowane, Prokuratora Generalnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz w zakresie swojej właściwości, Prezesa Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta, Przewodniczącą Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowy, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 89 § 2 u.SN). W odniesieniu do orzeczeń, które uprawomocniły się przed wejściem w życie ustawy o Sądzie Najwyższym (tj. przed 3 kwietnia 2018 r.), legitymacja do wniesienia skargi nadzwyczajnej przysługuje wyłącznie Rzecznikowi Praw Obywatelskich i Prokuratorowi Generalnemu (art. 115 § 1a u.SN).

Sprecyzowany został zakres przedmiotowy skargi nadzwyczajnej. Może zostać ona wniesiona od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie jedynie wówczas, gdy jest to konieczne dla zapewnienia zgodności prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych i wojskowych z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 89 § 1 *in principio* u.SN) i to tylko w sytuacji, gdy będzie można ją dodatkowo oprzeć na przynajmniej jednej z trzech podstaw, określonych w art. 89 § 1 pkt 1-3 u.SN (tj. naruszenie

zasad lub wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji; rażące naruszenie prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; oczywista sprzeczność istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego).

Ponadto w art. 89 § 3 u.SN przewiduje się, że skargę nadzwyczajną można wnieść w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się zaskarżonego orzeczenia, a jeżeli od orzeczenia została wniesiona kasacja albo skarga kasacyjna – w terminie roku od dnia ich rozpoznania.

Wszystkie powyższe ograniczenia są bezpośrednio związane z takim określeniem charakteru skargi nadzwyczajnej, że jej funkcjonowanie w systemie prawnym wprowadza istotne odstępstwo od konstytucyjnej zasady stabilności stosunków prawnych ukształtowanych prawomocnymi orzeczeniami sądowymi (art. 2 i art. 45 Konstytucji) (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 15 grudnia 2021 r., I NSNc 199/21)

3. W orzecznictwie Sądu Najwyższego zwrócono uwagę, że podstawy skargi nadzwyczajnej i granice jej dopuszczalności wyznaczone zostały w ustawie o Sądzie Najwyższym w zgodzie z nadrzędnymi zasadami Konstytucji RP. Z art. 183 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Stosownie do tego przepisu zakres przedmiotowy nadzoru Sądu Najwyższego obejmuje orzeczenia sądów powszechnych i wojskowych. W tym zakresie Sąd Najwyższy sprawuje wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej (zob. art. 183 ust. 1 Konstytucji RP w zw. z art. 175 ust. 1, art. 173, art. 10 i art. 2 Konstytucji RP, zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2022 r., I NSNc 63/22). Sąd Najwyższy wskazywał też, że nie jest rzeczą Sądu Najwyższego przy rozpoznawaniu skargi nadzwyczajnej dokonywanie oceny wyroku wydanego przez inny jego skład po rozpoznaniu skargi kasacyjnej w tej samej sprawie (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 14 września 2021 r., I NSNc 104/21).

4. W niniejszej sprawie skarga nadzwyczajna została wniesiona przez Prezesa Prokuratury Generalnej od wyroku Sądu Najwyższego. Przypomnieć natomiast należy, że zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy,

sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Podobnie, zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2072 ze zm.) sądami powszechnymi są sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne. Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie nienależącym do sądów administracyjnych, sądów wojskowych oraz Sądu Najwyższego. Wyrok Sądu Najwyższego nie jest zatem orzeczeniem sądu powszechnego lub wojskowego, o jakim jest mowa w art. 89 § 3 u.SN.

5. Sąd Najwyższy stwierdza, że rozpoznawana skarga nadzwyczajna jest niedopuszczalna, ponieważ została wniesiona od wyroku Sądu Najwyższego, natomiast stosownie do art. 89 § 1 u.SN skarga nadzwyczajna może być wniesiona wyłącznie od prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego lub sądu wojskowego kończącego postępowanie w sprawie.

6. Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. W orzecznictwie Sądu Najwyższego nie budzi wątpliwości, że strona postępowania nie jest uprawniona do samodzielnego wniesienia skargi nadzwyczajnej (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 17 kwietnia 2019 r., I NSNc 8/19; z 28 maja 2019 r., I NSNp 1/19; z 29 października 2019 r., I NSNc 33/19; z 15 stycznia 2020 r., I NSZ 6/19). Sąd Najwyższy zwracał też uwagę, że skarga nadzwyczajna nie może być traktowana jako kolejna apelacja, swoista „super-apelacja” (zob. wyrok z 25 czerwca 2020 r., I NSNc 48/19).

Strona może zatem jedynie zwrócić się z wnioskiem o wywiedzenie skargi nadzwyczajnej do jednego z podmiotów uprawnionych, w tym do Prezesa Prokuratury Generalnej. Przy czym ustawa o Sądzie Najwyższym nie zawiera uregulowań, które ograniczałyby możliwość wnoszenia skarg nadzwyczajnych przez uprawnione do tego podmioty wyłącznie do przypadków, w których zwróciła się do nich o to strona. Z tego względu przyjąć należy, że Sąd Najwyższy nie ma uprawnienia do badania, w jaki sposób podmiot wnoszący skargę nadzwyczajną pozyskał wiedzę o istnieniu przesłanek do jej wniesienia w danej sprawie (na skutek zawiadomienia strony czy z urzędu).

Jednym z podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi nadzwyczajnej jest Prezes Prokuraturii Generalnej, przy czym może on wnieść skargę jedynie w zakresie swojej właściwości (art. 89 § 2 u.SN).

W pierwszej kolejności wymaga zatem ustalenia zakresu właściwości Prezesa Prokuraturii Generalnej do wnoszenia skarg nadzwyczajnych. Należy zatem zauważyć, że Prezes Prokuraturii Generalnej kieruje Pracami Prokuraturii Generalnej, reprezentuje Prokuratorię Generalną, kieruje Urzędem Prokuraturii Generalnej oraz jest przełożonym radców, referendarzy i innych pracowników Urzędu Prokuraturii Generalnej (art. 40 ust. 1 i ust. 2 u.PGRP). Prezes Prokuraturii Generalnej może wykonywać czynności zastępstwa przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi – obok wiceprezesów Prokuraturii Generalnej oraz jej radców i referendarzy (art. 33 ust. 1 u.PGRP). W art. 4 ust. 4 u.PGRP określone zostały niektóre kompetencje przysługujące bezpośrednio Prezesowi Prokuraturii Generalnej. Ponadto Prezes Prokuraturii Generalnej wykonuje zadania określone w przepisach odrębnych (art. 1 ust. 2 u.PGRP).

Skoro zgodnie z art. 40 ust. 1 u.PGRP Prezes kieruje pracami Prokuraturii Generalnej RP, daje to podstawę, by przy określaniu zakresu właściwości Prezesa Prokuraturii Generalnej m.in. w rozumieniu art. 89 § 2 u. SN uwzględniać art. 1 ust. 1 u.PGRP, zgodnie z którym PGRP stoi na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa (zob. M. Dziurda objaśnienia do art. 4 [w:] *Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*, red. L. Bosek, Warszawa 2019, lexonline, pkt 132). Zadania i kompetencje Prezesa PGRP, nawet jeśli normowane poza ustawą o PGRP, powinny być zatem z zasady interpretowane na tle art. 1 ust. 1 u.PGRP jako zadania i kompetencje służebne względem zasadniczego przedmiotu i celu tej ustawy, przenikające się z zadaniami i kompetencjami Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, chyba że wyraźne brzmienie i funkcje przepisów odrębnych stoją temu na przeszkodzie (zob. L. Bosek objaśnienia do art. 1 [w:] *Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*, red. M. Dziurda, Warszawa 2019, lexonline, pkt 14; odmiennie K. Szczucki, *Ustawa o Sądzie Najwyższym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 474). Prezes Prokuraturii Generalnej

może zatem wnosić skargi nadzwyczajne w zakresie właściwości Prokuratury Generalnej RP.

Prezes Prokuratury Generalnej może jednak skutecznie wnieść skargę nadzwyczajną korzystając z uprawnienia przyznanego mu w art. 89 § 2 u.SN, jedynie wtedy, gdy działa w imieniu własnym, a nie wykonując tę czynność w ramach zastępstwa strony przez Prokuratorę Generalną, tj. działając na podstawie art. 33 ust. 1 u.PGRP – albowiem sama strona, nawet zastępowana przez Prokuratorę Generalną, nie jest uprawniona do wniesienia skargi nadzwyczajnej.

Z treści skargi nadzwyczajnej i załączonych dokumentów wynika natomiast, że na wniosek Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 21 kwietnia 2022 r. Prokuratura Generalna RP w trybie art. 9 u.PGRP przejęła wykonywanie zastępstwa procesowego Prezesa UTK w sprawie z powództwa Izby Gospodarczej Transportu Lądowego w W. przeciwko Prezesowi UTK o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, w której zapadł wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2021 r. (I NSKP 2/21). Wskazuje to, że Prezes Prokuratury Generalnej wnosząc skargę nadzwyczajną działał w ramach zastępstwa strony przez Prokuratorę Generalną, co jest niedopuszczalne.

7. Zgodnie z art. 398⁶ § 3 k.p.c. Sąd Najwyższy odrzuca skargę kasacyjną, która podlegała odrzuceniu przez sąd drugiej instancji. Stosownie zaś do art. 398⁶ § 2 k.p.c. [s]ąd drugiej instancji odrzuca skargę kasacyjną wniesioną po upływie terminu, skargę niespełniającą wymagań określonych w art. 398⁴ § 1, nieopłaconą oraz skargę, której braków nie usunięto w terminie lub z innych przyczyn niedopuszczalną. Powołane przepisy, poprzez odesłanie wynikające z art. 95 pkt 1 u.SN, stosuje się do postępowania ze skargi nadzwyczajnej.

Z tych powyższych względów Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, odrzucając skargę nadzwyczajną.

[as]