



Sygn. akt I NSK 12/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Adam Redzik

w sprawie z powództwa Z. Sp. z o.o. w P.
przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego
o nałożenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 15 lutego 2019 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. akt VI ACa (...),

**uchyła zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę
Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 16 czerwca 2014 r. nr (...) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, na podstawie art. 14 ust. 4, art. 66 ust. 2 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym

(jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm., zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym” lub „ustawą” lub „u.t.k.”), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania administracyjnego, nałożył na Z. Spółkę z o.o. z siedzibą w P. karę pieniężną w wysokości 33.836,59 zł za prowadzenie działalności bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej.

W odwołaniu Z. Spółka z o.o. z siedzibą w P. zaskarżyła decyzję w całości i wносиła o jej uchylenie, ewentualnie zmianę poprzez umorzenie postępowania w sprawie. Zaskarżonej decyzji powód zarzucił naruszenie art. 66 ust. 2a w związku z art. 13 ust. 6 u.t.k. poprzez ich niezastosowanie, wskazując, że nie mógł uzyskać wymaganego świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej, gdyż oczekiwał na wydanie przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego niezbędnego do jego otrzymania świadectwa dopuszczenia do eksploatacji zamku wykolejnicowego. Ponadto podniósł, że nałożona kara pieniężna przekracza możliwości finansowe Spółki, zaś organ regulacyjny był uprawniony do odstąpienia od nałożenia kary, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów zostałyby przez niego usunięte w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k.

Wyrokiem z dnia 18 września 2015 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie. Sąd pierwszej instancji ustalił, że Z. Spółka z o.o. z siedzibą w P. jest właścicielem bocznicy kolejowej zlokalizowanej w Ł. przy ul. R., odgałęziającej się od toru stacyjnego nr 16 rozjazdem nr 105 stacji C. w km 5,930 linii nr [...]. W dniach 21 i 24 października 2013 r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego przeprowadził kontrolę powyższej bocznicy w zakresie bezpieczeństwa jej eksploatacji i ustalił, że powód eksploatuje bocznicę bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej. Wyniki kontroli zostały przedstawione w protokole kontroli z dnia 30 października 2013 r. i wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 listopada 2013 r. Pismem z dnia 19 listopada 2013 r. organ regulacyjny zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za eksploatację w latach 2007-2013 bocznicy kolejowej zlokalizowanej w Ł. przy ul. R., bez świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej. W piśmie z dnia 25 listopada 2013 r. powód wyjaśnił, że nie wystąpił o świadectwo bezpieczeństwa

użytkownika bocznic kolejowej, albowiem oczekiwał na wydanie mu przez Prezesa Urzędu świadectwa dopuszczenia do eksploatacji zamku wykolejnicowego. Przychód powoda w 2013 r. wyniósł 483.379.856,37 zł, zaś jego wynik finansowy wykazywał stratę w wysokości 4.029.617,21 zł.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie powoda nie zasługiwało na uwzględnienie. Wskazał, że zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym, dokumentem uprawniającym zarządcę do zarządzania infrastrukturą kolejową, przewoźnika kolejowego do wykonywania przewozów i użytkowników bocznic kolejowych do eksploatacji tych bocznic, jest świadectwo bezpieczeństwa. Jest to dokument potwierdzający zdolność do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych. Powód nie mógł więc rozpocząć eksploatacji bocznic kolejowej przed uzyskaniem dokumentu uprawniającego. Tymczasem Z. Spółka z o.o. w latach 2007-2013 prowadziła działalność eksploatacyjną bez wymaganego świadectwa bezpieczeństwa. Według Sądu pierwszej instancji, bez znaczenia dla oceny prawnej działania powoda była okoliczność, że oczekiwał on na wydanie przez Prezesa Urzędu świadectwa dopuszczenia do eksploatacji zamku wykolejnicowego, które było niezbędne do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa. Niezawiniony charakter naruszenia przepisów ustawy nie uzasadniał bowiem odstąpienia od zastosowania wobec powoda art. 66 ust. 3 u.t.k. i nałożenia obligatoryjnej kary pieniężnej. Odstąpienie od jej nałożenia było również niedopuszczalne z uwagi na treść art. 66 ust. 2a u.t.k., wobec braku możliwości usunięcia skutków działań powoda polegających na eksploatacji bocznic kolejowej bez świadectwa bezpieczeństwa przez okres 6-ciu lat.

Sąd pierwszej instancji uznał nałożoną na powoda karę pieniężną za adekwatną do zakresu naruszenia przepisów prawa, albowiem brak dokumentu uprawniającego mógł świadczyć nie tylko o zaniechaniu spełnienia formalnych wymogów rozpoczęcia korzystania z bocznic kolejowej, lecz także o niespełnieniu wymogów bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego, co mogło skutkować poważnym zagrożeniem dla życia i zdrowia ludzi lub uszkodzenia mienia. Sąd Okręgowy wskazał, że nałożona na powoda kara mieści się w granicach określonych w art. 66 ust. 2 u.t.k. i nie obciąża nadmiernie Spółki, gdyż jest jedynie

niewielkim procentem jej ujemnego wyniku finansowego. Istotny dla wymiaru kary nałożonej na powoda był także fakt, że użytkował on bocznice kolejową bez świadectwa bezpieczeństwa przez długi, 6-cio letni okres czasu. Zdaniem Sądu Okręgowego, na wymiar kary pieniężnej nie mogła natomiast wpłynąć okoliczność niewydawania powodowi przez Prezesa Urzędu przez długi okres czasu świadectwa dopuszczenia do eksploatacji zamku wykolejnicowego, albowiem zaniechania organu administracji nie legalizują zaniechań przedsiębiorcy. W takiej sytuacji powód powinien wykorzystać przysługujące mu instrumenty prawne zmierzające do skłonienia organu regulacyjnego do terminowego załatwienia sprawy, a nie w sposób nielegalny rozpocząć eksploatację bocznic kolejowej.

Na skutek apelacji powoda, wyrokiem z dnia 7 lutego 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) zmienił zaskarżony wyrok w częściowo, w ten sposób, że zmienił decyzję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 16 czerwca 2014 r. odstępując od nałożenia na powoda kary pieniężnej, oraz oddalił apelację w pozostałym zakresie.

Według Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy wadliwie uznał, że w niniejszej sprawie Prezes Urzędu nie miał podstaw do odstąpienia od nałożenia na powoda kary pieniężnej, z uwagi na treść art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym. Nie zgodził się z poglądem organu regulacyjnego, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do deliktów administracyjnych materialnych, zaś nie może on być stosowany do deliktów formalnych, które nie wiążą się z wystąpieniem żadnego skutku. Zdaniem Prezesa Urzędu, późniejsze uzyskanie przez powoda świadectwa bezpieczeństwa nie może być traktowane jako „usunięcie skutków naruszenia”, lecz jedynie jako wyeliminowanie przyczyny naruszenia. Tymczasem Sąd odwoławczy wskazał, że w art. 66 ust. 2a u.t.k. ustawodawca odwołał się do treści art. 13 ust. 6 u.t.k., zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. W jego ocenie, mając na uwadze cel i istotę instytucji odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, niezasadne jest pozbawianie użytkownika bocznic kolejowej szansy na podjęcie działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości, co skutkowałoby odstąpieniem od nałożenia kary. Dlatego słowo „skutki” z art. 66 ust. 2a u.t.k. nie należy nadawać innego znaczenia normatywnego niż użytemu w

art. 13 ust. 6 u.t.k. zwrotowi „usunięcie nieprawidłowości”.

Sąd Apelacyjny zakwestionował również prawidłowość twierdzenia, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie było możliwe usunięcie skutku naruszenia, ponieważ skutek ten (tj. zagrożenie bezpieczeństwa ruchu kolejowego) już nastąpił i ma charakter nieusuwalny. Wskazał, że taka wykładnia art. 66 ust. 2a u.t.k. w zasadzie wykluczałaby możliwość odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Tymczasem decyzja na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k. może zostać wydana w razie stwierdzenia przez organ regulacyjny, że miało miejsce określone zdarzenie w postaci naruszenia przepisów ustawy, czego skutek nie musi mieć charakteru materialnego. Skoro zaś skutek ten poprzedza wydanie decyzji administracyjnej, nie ma możliwości jego usunięcia, jako zdarzenia z przeszłości. Zdaniem Sądu odwoławczego, niezasadne jest w tym przypadku odwoływanie się wyłącznie do kwestii naprawienia szkody w rozumieniu prawa cywilnego (restytucja, odszkodowanie, zadośćuczynienie). Mamy tu bowiem do czynienia z przepisami prawa publicznego, którego istotą jest umożliwienie przedsiębiorcy podporządkowania się decyzji organu i usunięcia nieprawidłowości. Dlatego w niniejszej sprawie „usunięcie skutków naruszenia”, o którym mowa w art. 66 ust. 2a u.t.k., musi być rozumiane jako wyeliminowanie jego przyczyny, tj. zaprzestanie użytkowania bocznicy kolejowej bez właściwego świadectwa, co prowadzi do usunięcia na przyszłość skutku w postaci zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Według Sądu odwoławczego, przyjęcie odmiennej wykładni art. 66 ust. 2a u.t.k. prowadziłoby do wniosków niemożliwych do zaakceptowania. Po pierwsze - założenie, że Prezes Urzędu był uprawniony do nałożenia na powoda kary pieniężnej bez uprzedniego wydania decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k., podważa celowość wydawania takich decyzji. Po drugie - na tym etapie Prezes Urzędu nie byłby w stanie miarodajnie ocenić ewentualnych podstaw do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Po trzecie - założenie, iż w niniejszej sprawie występuje czyn bezskutkowy, oznaczałoby brak uprawnienia Prezesa Urzędu do odstąpienia od wymierzenia kary, podczas gdy dysponowałby on takim uprawnieniem w przypadku czynów skutkowych, a więc „cięższych” naruszeń przepisów ustawy, co naruszałoby zasadę proporcjonalności. Z zasady tej zaś

wynika, że spośród możliwych i legalnych środków oddziaływania należy wybierać te, które są skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (zob. S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej*, w: S. Wronkowska, *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Warszawa 1995, s. 74, a także uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999 nr 4, poz. 72). Natomiast, według Sądu odwoławczego, przyjęta przezeń wykładnia art. 66 ust. 2a u.t.k. jest zgodna z celami ustawy o transporcie kolejowym i zbędnie nie ogranicza swobody uznania organu regulacyjnego.

Sąd Apelacyjny wskazał, że w realiach niniejszej sprawy nie jest już możliwe wydanie przez Prezesa Urzędu decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k., ponieważ po wydaniu zaskarżonej decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, Z. Spółka z o.o. uzyskała świadectwo bezpieczeństwa użytkownika boczniczy kolejowej. W ocenie Sądu odwoławczego, jest to równoznaczne z usunięciem naruszenia i jego skutków, co uzasadniało odstąpienie od nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 66 ust. 2a u.t.k. Sąd ten zauważył, że bezspornie powód przez stosunkowo długi okres czasu prowadził działalność bez wymaganego świadectwa. Jednakże warunkiem wystąpienia o jego wydanie było uprzednie uzyskanie świadectwa dopuszczenia do eksploatacji zamku wykolejnicowego. O wydanie tego drugiego świadectwa powód złożył wniosek w dniu 10 września 2007 r., jednakże Prezes Urzędu nie nadał mu biegu przez okres kilku lat i dopiero w dniu 5 grudnia 2012 r. wezwał go do usunięcia braków formalnych tego wniosku. Powód pismem z dnia 14 grudnia 2012 r. uzupełnił brakujące dokumenty, w wyniku czego zostało mu wydane świadectwo dopuszczenia do eksploatacji zamku wykolejnicowego, a następnie świadectwo bezpieczeństwa użytkownika boczniczy kolejowej. Gdyby więc nie miała miejsca beczynność organu regulacyjnego, powód szybko uzyskałby wymagane prawem świadectwo. Zdaniem Sądu odwoławczego, okoliczność ta nie może pozostać bez wpływu na ocenę zasadności nałożenia na powoda kary pieniężnej, albowiem jej nieuwzględnienie naruszałoby zasadę zaufania obywatela do państwa.

Od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) skargę kasacyjną wniósł pozwany Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, zaskarżając go w całości oraz domagając się jego zmiany poprzez oddalenie odwołania powoda, ewentualnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Sądowi Apelacyjnemu w (...) do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu orzeczeniu skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 66 ust. 2 oraz ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez ich błędną wykładnię i wadliwe uznanie, że nałożenie kary pieniężnej za każde naruszenie art. 66 ust. 1 u.t.k. powinno być poprzedzone wydaniem decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k., podczas gdy prawidłowa wykładnia wskazuje, iż możliwość odstąpienia od wymierzenia kary dotyczy deliktów materialnych (skutkowych), tak więc brak było przesłanek do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej;

2) art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez wadliwe przyjęcie, że usunięcie skutków naruszenia powinno być rozumiane jako wyeliminowanie przyczyny stanu niezgodnego z prawem, czyli zaprzestanie użytkowania bocznicy kolejowej bez właściwego dokumentu uprawniającego (tj. świadectwa bezpieczeństwa), co doprowadzi do usunięcia na przyszłość skutku w postaci narażenia podmiotów korzystających z bocznicy na niebezpieczeństwo, co prowadziło do wadliwego uznania, że powód był w stanie usunąć skutki naruszenia w rozumieniu art. 66 ust. 2a u.t.k., w sytuacji, gdy naruszenie miało charakter formalny, a ewentualne jego skutki w postaci narażenia na niebezpieczeństwo mają charakter nieodwracalny i są nieusuwalne, ponieważ dotyczą stanu zaistniałego w przeszłości.

Powód Z. Spółka z o.o. z siedzibą w P. wnosił o oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna pozwanego zasługuje na uwzględnienie.

Ma rację skarżący zarzucając Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a w związku z art. 66 ust. 2 i ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) poprzez ich błędną wykładnię i wadliwe uznanie, że nałożenie kary pieniężnej za każde naruszenie art.

66 ust. 1 u.t.k. powinno być poprzedzone wydaniem decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k. W relewantnym stanie prawnym (tj. przed wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1923) art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k. przewidywał, że karze pieniężnej podlega zarządca, przewoźnik kolejowy lub użytkownik bocznic kolejowej, który prowadzi działalność bez dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 18. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 u.t.k. dokumentem uprawniającym użytkowników bocznic kolejowych do eksploatacji tych bocznic, było świadectwo bezpieczeństwa. Ponadto art. 66 ust. 2 u.t.k. stanowił, że za naruszanie przez przedsiębiorcę każdego z przepisów ust. 1 Prezes UTK nakłada, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, z zastrzeżeniem ust. 2a. Natomiast art. 66 ust. 2a u.t.k. przewidywał, że Prezes UTK może odstąpić od nałożenia kary, o której mowa w ust. 2, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu ust. 1 zostały przez niego usunięte w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6. Z kolei z art. 13 ust. 6 u.t.k. wynikało, że w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

W niniejszej sprawie decyzją z dnia 16 czerwca 2014 r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego nałożył na Z. Spółkę z o.o. karę pieniężną za prowadzenie działalności bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej. Zaskarżona decyzja ma podstawę w art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k. i nie była poprzedzona wydaniem przez Prezesa Urzędu decyzji określającej zakres naruszenia przepisów oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Wydając zaskarżony wyrok Sąd Apelacyjny przyjął założenie, że Prezes Urzędu był uprawniony do nałożenia na powoda kary pieniężnej dopiero po uprzednim wydaniu decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k. i upływie wyznaczonego w niej terminu na usunięcie nieprawidłowości. Wyjaśnił, że przyjęcie przeciwnego poglądu prowadziłoby do podważenia celowości wydawania przez Prezesa Urzędu decyzji opartych na treści art. 13 ust. 6 u.t.k., a także uniemożliwiłoby organowi regulacyjnemu ocenę istnienia ewentualnych podstaw do odstąpienia od nałożenia

kary pieniężnej. Sąd Najwyższy nie podziela tego stanowiska.

Problem wykładni powołanych przepisów był już przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w uzasadnieniach wyroków z dnia 31 maja 2017 r. (III SK 27/16, LEX nr 2329447) i z dnia 11 października 2017 r. (III SK 44/16, LEX nr 2401052). Wyjaśniono w nich, że w przeciwieństwie do przepisów o postępowaniu kontrolnym przy regulacji rynku komunikacji elektronicznej, przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie narzucały Prezesowi UTK określonej sekwencji czynności, które musiały zostać podjęte, zanim organ regulacyjny mógł skorzystać z kompetencji do nakładania kar pieniężnych. W szczególności, przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie zawierają unormowania, które wstrzymywałoby kompetencję sankcyjną Prezesa UTK do upływu terminu wyznaczonego na usunięcie skutków naruszenia w innej decyzji.

Wbrew argumentacji Sądu Apelacyjnego, w oparciu o art. 13 ust. 6 oraz art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k. organ regulacyjny był zobligowany do wszczęcia dwóch formalnie odrębnych postępowań, powiązanych funkcjonalnie, podmiotowo i przedmiotowo, dotyczących stwierdzenia naruszenia prawa oraz nałożenia kary pieniężnej. W szczególności, stwierdzenie zachowania powoda odpowiadającego przesłance określonej w art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k. obligowało Prezesa UTK do wszczęcia wobec niego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. W toku tego postępowania Prezes Urzędu mógł skorzystać z uznaniowej kompetencji do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, na zasadach określonych w art. 66 ust. 2a u.t.k., jeżeli spełnione zostałyby określone w tym przepisie przesłanki. Natomiast gdyby wydana została decyzja na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k. (co w niniejszej sprawie nie miało miejsca) i skutki naruszenia prawa zostałyby usunięte w terminie wskazanym w tej decyzji, lecz już po wydaniu decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, sąd powinien uwzględnić tę okoliczność przy rozpoznawaniu odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną, na co zezwala mu art. 316 § 1 k.p.c.

Trafny jest również sformułowany przez skarżącego zarzut naruszenia art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) poprzez wadliwe przyjęcie, że usunięcie skutków naruszenia powinno być rozumiane jako wyeliminowanie przyczyny stanu niezgodnego z prawem, czyli zaprzestanie użytkowania bocznicy kolejowej bez

właściwego dokumentu uprawniającego (tj. świadectwa bezpieczeństwa), gdyż prowadzi to do usunięcia na przyszłość skutku w postaci narażenia na niebezpieczeństwo podmiotów korzystających z bocznic. Wydając zaskarżony wyrok Sąd Apelacyjny przyjął założenie, że w niniejszej sprawie Prezes Urzędu był uprawniony do odstąpienia od wymierzenia powodowi kary pieniężnej, niezależnie od oceny, czy zarzucany powodowi czyn miał charakter bezskutkowy. Wyjaśnił, że przyjęcie przeciwnego poglądu prowadziłoby do naruszenia zasady proporcjonalności, skoro organ regulacyjny dysponowałby takim uprawnieniem w przypadku czynów skutkowych, a więc „cięższych” naruszeń przepisów ustawy. Pogląd ten należy ocenić jako wadliwy.

W powołanych wyżej uzasadnieniach wyroków z dnia 31 maja 2017 r. (III SK 27/16, LEX nr 2329447) i z dnia 11 października 2017 r. (III SK 44/16, LEX nr 2401052) Sąd Najwyższy trafnie wskazał, że odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę jest wyjątkiem od zasady i wymaga działania prawodawcy. Z treści art. 66 ust. 2a u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1923) wynika, że ustawodawca przyznał Prezesowi UTK uznaniową kompetencję do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, gdy: usunięto skutki naruszenia i usunięcie to mieściło się w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k. Uwzględniając różnorodność przesłanek odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w prawie regulacyjnym oraz szanując autonomię prawodawcy w zakresie określenia przesłanek nakładania kar pieniężnych na adresatów zakazów i nakazów o charakterze administracyjnym oraz kompetencję do określenia warunków odstąpienia przez organ regulacyjny od orzeczenia kary pieniężnej, Sąd Najwyższy uznał, że zakres zastosowania art. 66 ust. 2a u.t.k. jest wąski i dotyczy tylko pewnej kategorii zachowań sankcjonowanych na podstawie art. 66 ust. 1 u.t.k. Zakres ten nie może być dowolnie poszerzany, z powołaniem się na wykładnię celowościową powyższego przepisu.

Stanowisko to jest zbieżne z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie, zgodnie z którymi treść art. 66 ust. 2a u.t.k. sugerowała, że „odstąpienie od nałożenia kary może dotyczyć tych naruszeń prawa, zagrożonych karą pieniężną,

które mają charakter skutkowy” (zob. M. Wincenciak, w: *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego i P. Wajdy, Warszawa 2014, s. 724). Nie można więc podzielić poglądu Sądu drugiej instancji, zgodnie z którym sformułowaniu temu należy nadać znaczenie analogiczne do „usunięcia nieprawidłowości” z art. 13 ust. 6 u.t.k. O ile bowiem „usunięcie nieprawidłowości” w przypadku prowadzenia działalności bez dokumentu uprawniającego może polegać na późniejszym uzyskaniu wymaganego świadectwa, o tyle działanie takie nie powoduje „usunięcia skutków naruszenia”. Delikt administracyjny, którego dopuścił się powód, polegał bowiem na zaniechaniu spełnienia formalnych wymogów rozpoczęcia korzystania z bocznic kolejowej, tj. braku dokumentu uprawniającego, a więc - co do zasady - miał charakter bezskutkowy. Konsekwencją tego deliktu mogło być również potencjalnie niespełnienie wymogów bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego, co mogło skutkować poważnym zagrożeniem dla życia i zdrowia ludzi lub uszkodzenia mienia. Jednakże w art. 66 ust. 2a u.t.k. była mowa wprost o skutkach naruszenia konkretnego przepisu wymienionego w art. 66 ust. 1 u.t.k. i ich usunięciu, a nie dalszych skutkach, jakie mogą być ewentualnie dalszą konsekwencją tego naruszenia.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 108 § 2 w związku z art. 398²¹ k.p.c.