



Sygn. akt I NSK 76/18

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 stycznia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

SSN Adam Redzik

Protokolant Iwona Kotowska

w sprawie z powództwa P. S.A. w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego
o nałożenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w
dniu 22 stycznia 2020 r.
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt VI ACa (...)

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 17 kwietnia 2014 r. nr (...) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, na podstawie art. 104 § 1 i 2 k.p.a. oraz art. 10 ust. 1 pkt 5, art. 13 ust. 1 pkt 8, art. 14 ust. 4, art. 66 ust. 2aa pkt 1 i art. 66 ust. 2ac ustawy z dnia 28 marca

2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1594 ze zm., zwanej dalej: *utk lub ustawą*) – po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie nałożenia na P. S.A. w W. kary pieniężnej za zwłokę w wykonaniu decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 19 czerwca 2013 r. nr (...), utrzymanej w mocy decyzją Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 4 października 2013 r. nr (...) - nałożył na P. S.A. w W. karę pieniężną w wysokości 1.022.425,80 zł, stanowiącą równowartość 242.000 euro, czyli 2.000 euro za każdy dzień zwłoki w wykonaniu ww. decyzji z 19 czerwca 2013 r., utrzymanej w mocy decyzją z 4 października 2013 r., która to decyzja podlegała natychmiastowej wykonalności, poczynając od 19 września 2013 r. do 17 stycznia 2014 r., polegającej na: (i) nieprawidłowym realizowaniu obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów na stacjach kolejowych W., W. i W., oraz (ii) przekazywaniu informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacji W. oraz W.

W uzasadnieniu decyzji Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wskazał, że decyzją z dnia 19 czerwca 2013 r., utrzymaną w mocy decyzją z dnia 4 października 2013 r., Prezes Urzędu Transportu Kolejowego stwierdził stosowanie przez P. S.A. w W. bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na: (i) nieprawidłowym realizowaniu obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów na stacjach kolejowych W., W., W. oraz K. - co było niezgodne z pkt 4.2.12.1 Załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 454/2011 z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „Aplikacje telematyczne dla przewozów pasażerskich” transeuropejskiego systemu kolei (Dz.U. UE L nr 123 z 12 maja 2011 r. ze zm.); (ii) przekazywaniu informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacjach W. oraz W. - co było niezgodne z art. 21 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. UE L nr 315 z 3 grudnia 2007 r. ze zm., zwanego dalej: „Rozporządzeniem 1371”) w związku z pkt 4.1.2.11.1. Załącznika do Decyzji Komisji z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącej technicznej specyfikacji interoperatywności w zakresie aspektu „Osoby o

ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych i transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz.U. UE L nr 64 z 7 marca 2008 r. ze zm., zwanego dalej: PRM TSI) i nakazał usunięcie tych nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w terminie 90 dni od dnia doręczenia decyzji. Zdaniem organu regulacyjnego powód P. S.A. w W. dopuścił się zwłoki w wykonaniu tej decyzji, polegającej na nieprawidłowym realizowaniu obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów na stacjach kolejowych W., W. i W. oraz przekazywaniu informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacjach W. i W.

Powód P. S.A. w W. wniósł odwołanie od ww. decyzji z dnia 17 kwietnia 2014 r., zaskarżając ją w całości i domagając się jej uchylenia. W odwołaniu zarzucił naruszenie m.in.: pkt 4.1.2.11.1 PRM TSI oraz art. 21 ust. 1 Rozporządzenia 1371.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wnosił o oddalenie odwołania. Wskazał, że zgodnie z treścią decyzji z dnia 19 czerwca 2013 r. powód zobowiązany był do usunięcia nieprawidłowości w terminie 90 dni od dnia doręczenia decyzji. Ponieważ doręczenie decyzji nastąpiło w dniu 20 czerwca 2013 r., termin usunięcia nieprawidłowości upłynął w dniu 18 września 2013 r. Tymczasem powód nie usunął tych nieprawidłowości i pozostawał w zwłoce w wykonaniu decyzji, poczynwszy od dnia 19 września 2013 r. Organ regulacyjny nie zgodził się przy tym z zarzutami podniesionymi w odwołaniu, odnosząc się szczegółowo do każdego z nich.

Wyrokiem z dnia 30 lipca 2015 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie.

Z ustaleń Sądu Okręgowego wynika, że pierwotną decyzją z dnia 19 czerwca 2013 r., wydaną na podstawie art. 14b ust. 1 i 2 w związku z art. 13 ust. 6 utk, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego stwierdził stosowanie przez PKP PLK bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na: (i) nieprawidłowym realizowaniu obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów na stacjach kolejowych W., W., W. oraz K., oraz (ii) przekazywaniu informacji głosowych

niepójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacjach W. oraz W., i nakazał usunięcie nieprawidłowości poprzez zaniechanie tych bezprawnych praktyk, w terminie 90 dni od dnia doręczenia decyzji. Decyzji tej nadał rygor natychmiastowej wykonalności.

W dniu 4 lipca 2013 r. powód złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej decyzją z dnia 19 czerwca 2013 r. i wniósł o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności nadanego tej decyzji. Postanowieniem z dnia 27 września 2013 r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego odmówił wstrzymania rygoru natychmiastowej wykonalności nadanego decyzji z 19 czerwca 2013 r., zaś decyzją z 4 października 2013 r. utrzymał decyzję z 19 czerwca 2013 r. w mocy. Na skutek zaskarżenia przez powoda decyzji z 4 października 2013 r. skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wyrokiem z dnia 5 czerwca 2014 r. (VII SA/Wa (...)) Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. uchylił ww. decyzję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 4 października 2013 r. oraz poprzedzającą ją decyzję z 19 czerwca 2013 r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego zaskarżył ww. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargą kasacyjną.

Według ustaleń Sądu Okręgowego, w dniu 8 sierpnia 2013 r. powód przygotował listę działań mających usprawnić system informowania podróżnych na stacjach W. i W.. Powód uczestniczył również w spotkaniach dotyczących przejęcia przez niego urządzeń i obsługi Systemu Dynamicznej Informacji Pasażerskiej (dalej: SDIP), obejmującej wygłaszanie zapowiedzi głosowych i wyświetlanie informacji wizualnej. W dniu 5 września 2013 r. zarząd P. S.A. w W. podjął uchwałę w sprawie wprowadzenia do stosowania „Wytycznych w sprawie komunikatów megafonowych”, wchodzącą w życie 15 grudnia 2013 r. W dniu 30 września 2013 r. na przystankach kolejowych W., W. i W. przeprowadzono działania kontrolno-nadzorcze wyświetlanych i wygłaszanych automatycznie informacji o ruchu pociągów przez SDIP. Kontrola wykazała nieprawidłowości, co stało się podstawą wszczęcia postępowania o nałożenie kary pieniężnej.

Dokonując oceny prawnej zaskarżonej decyzji, Sąd Okręgowy wyjaśnił, że ustawa o transporcie kolejowym przewiduje dwie drogi nałożenia kar pieniężnych za czyn opisany w art. 14b utk, tj. stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym,

w szczególności naruszające prawo przewozowe w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu. Po pierwsze - na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5b utk (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji), karze pieniężnej podlega m.in. zarządca, który naruszył zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, o którym mowa w art. 14b ust. 1 ustawy. Po drugie - w przypadku naruszenia zakazu z art. 14b ust. 1 utk Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydaje decyzję, o której mowa w art. 13 ust. 6 utk, określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. W zależności od podstawy prawnej nałożenia kary, istnieje bądź nie istnieje możliwość badania przesłanek z art. 14b ust. 1 utk. Jeżeli kara jest nakładana na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5b utk (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji), organ regulacyjny ustala, czy doszło do stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Natomiast gdy kara jest konsekwencją zwłoki w wykonaniu decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 6 utk, ocena zasadności nałożenia kary sprowadza się do ustalenia: (1) czy wydano decyzję na podstawie art. 14b w związku z art. 13 ust. 6 utk; (2) czy miała miejsce zwłoka; (3) czy wymiar kary uwzględnia zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe. Sąd Okręgowy zwrócił jednocześnie uwagę, że od decyzji wydanych na podstawie art. 14b ust. 1 utk przysługuje skarga do sądu administracyjnego, a jedynie od decyzji wymierzających kary - odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów.

W konsekwencji Sąd pierwszej instancji wskazał, że przy odwołaniu od decyzji nakładającej karę na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5b utk, badając zasadność nałożenia kary sąd ochrony konkurencji i konsumentów ocenia, czy doszło do naruszenia zakazu z art. 14b ust. 1 utk, natomiast gdy kara jest nałożona na podstawie art. 66 ust. 2aa utk, sąd ochrony konkurencji i konsumentów nie może badać zarzutów dotyczących samej praktyki. Odnosząc się podniesionych przez powoda zarzutów, Sąd Okręgowy wskazał, że odwołanie powoda w całości oparte

zostało na zarzutach dotyczących naruszenia art. 14b ust. 1 utk, które nie mogły być poddane kontroli w niniejszej sprawie. Zwrócił uwagę, że rozpoznając odwołanie wniesione od decyzji wymierzającej karę za zwłokę w wykonaniu decyzji, opartej na art. 14b ust. 1 w związku z art. 13 ust. 6 utk, sąd ochrony konkurencji i konsumentów nie jest władny do badania prawa materialnego zastosowanego w decyzji, od której przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego. W takiej sytuacji doszłoby do podwójnej kontroli tego samego rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy nie miał przy tym wątpliwości, że powód był w zwłoce w wykonaniu spornej decyzji. Zgromadzony materiał dowodowy z przeprowadzonych oględzin potwierdził nieprawidłowości działania systemu SDIP, do których usunięcia powód był zobowiązany od 19 września 2013 r. na mocy decyzji z 19 czerwca 2013 r. W postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją dowiedziono, że do dnia 17 stycznia 2014 r. (ostatniego dnia oględzin) nieprawidłowości nie zostały usunięte. Zdaniem Sądu Okręgowego, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego słusznie stwierdził więc zwłokę w wykonaniu decyzji przez okres 121 dni, tj. od 19 września 2013 r. do 17 stycznia 2014 r.

Powód P. S.A. w W. zaskarżył powyższy wyrok apelacją w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

- naruszenie prawa materialnego poprzez: (1) niewłaściwe zastosowanie art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk, polegające na błędnym uznaniu, że istniały przesłanki nałożenia na powoda kary pieniężnej za zwłokę w wykonaniu decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 17 kwietnia 2014 r., nakazującej usunięcie nieprawidłowości; (2) błędną wykładnię przepisu 66 ust. 2aa pkt 1 utk, polegającą na przyjęciu, iż przedmiotowy przepis zawiera wytyczne dla sądu co do zakresu rozpoznawania odwołań od decyzji, w szczególności ograniczenia co do dopuszczalności przeprowadzenia dowodów na okoliczność prawdziwości stanu faktycznego stanowiącego podstawę do wydania decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 17 kwietnia 2014 r.; (3) niezastosowanie art. 21 ust. 1 Rozporządzenia 1371; (4) niezastosowanie pkt 4.1.2.11.1 PRM TSI;

- naruszenie prawa procesowego, mające wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj.: (1) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez dowolną ocenę dowodów i pominięcie istotnego w sprawie materiału dowodowego; (2) art. 232 k.p.c. w związku 6 k.c., poprzez błędne

jego zastosowanie i uznanie, że pozwany sprostował ciężarowi dowodu udowodnienia istnienia przesłanek do nałożenia kary pieniężnej; (3) art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i odmowę zawieszenia przedmiotowego postępowania do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia postępowania sądowo-administracyjnego dotyczącego decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 19 czerwca 2013 r. i z dnia 4 października 2013 r.; (4) art. 479⁶⁵ § 1 w związku z rozumianym *a contrario* art. 321 § 1 k.p.c., poprzez błędne zastosowanie i uznanie, że sąd związany jest decyzją Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 17 kwietnia 2014 r. w zakresie wskazanych w tej decyzji okoliczności faktycznych, stanowiących podstawę nałożenia kary pieniężnej.

Wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelację powoda. Sąd Apelacyjny podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną Sądu Okręgowego. W szczególności stwierdził, że podniesione w apelacji zarzuty naruszenia art. 21 ust. 1 Rozporządzenia 1371 oraz pkt 4.1.2.11.1 PRM TSI, nie mogły zostać rozpoznane w niniejszym postępowaniu. Zostały one bowiem już ocenione przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w decyzji z dnia 19 czerwca 2013 r., a następnie przez sądy administracyjne. Ostatecznie kwestia ta była przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z dnia 30 marca 2017 r. (II GSK (...)) oddalił skargę kasacyjną powoda od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że powód - poprzez przekazywanie informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacjach, co było wynikiem niesprawnie działającego systemu informacji SDIP - naruszył prawa pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się (osób niepełnosprawnych).

Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Sądu Okręgowego, że jeżeli kara zostaje nałożona na podstawie art. 66 ust. 2aa utk, za zwłokę w wykonaniu decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 6 utk, stwierdzającej naruszenie przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa, sąd ochrony konkurencji i konsumentów nie może badać zarzutów dotyczących samej praktyki. W takim przypadku ocena sądu ogranicza się wyłącznie do sprawdzenia, czy decyzja została wydana na podstawie art. 14b w związku z art. 13 ust. 6 utk, czy doszło do zwłoki oraz czy wymiar kary uwzględnia zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu

oraz jego możliwości finansowe. Tymczasem, zdaniem Sądu odwoławczego, organ regulacyjny wykazał w sposób jednoznaczny, że powód pozostawał w zwłoce w wykonaniu spornej decyzji z 19 czerwca 2013 r., a uchybienia, których nie usunięto, były bardzo liczne i miały miejsce przez długi czas (w okresie od 19 września 2013 r. do 17 stycznia 2014 r.) na kilku z największych dworców kolejowych w Polsce (W., W. i W.).

Sąd Apelacyjny, opowiadając się za linią orzecniczą Sądu Najwyższego wyrażoną choćby w wyroku z 5 lutego 2015 r. (III SK 36/14), zmierzającą do złagodzenia obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej i zapewnienia poszanowania w krajowym porządku prawnym standardów w zakresie odpowiedzialności represyjnej wynikającej z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, zwanej dalej: Konwencją), uznał, że w przypadku nakładania przez organ kary pieniężnej, wymierzania jej wysokości oraz oceny możliwości odstąpienia od jej wymierzenia, istotną rolę odgrywają czynniki o charakterze subiektywnym, odtwarzane w oparciu o analizę całokształtu zachowania karanego przedsiębiorcy, jego motywacji, kontekstu zarzucanego mu naruszenia czy wpływu przedsiębiorstwa na uchybienie obowiązującym normom. Tym samym Sąd odwoławczy stwierdził, że przedsiębiorca mógłby uniknąć kary, gdyby wykazał, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiały mu przypisanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym. Sąd Apelacyjny zaznaczył przy tym, że ewentualny brak możliwości realizacji decyzji, który mógłby hipotetycznie wyłączać dopuszczalność nałożenia kary za „zwłokę”, musiałby mieć charakter następczy, a więc dotyczyć elementów, których treść nie wynika z decyzji pierwotnej. Tymczasem w niniejszej sprawie taka okoliczność nie miała miejsca.

Powód P. S.A. w W. wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości. Powód zarzucił naruszenie:

- przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 217 § 3 k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c. poprzez zaniechanie ustalenia istotnych okoliczności sprawy w zakresie zawinienia powoda, podczas gdy do materiału sprawy zostały złożone dokumenty na tę okoliczność, co mogło mieć wpływ na ustalenie odpowiedzialności powoda oraz wymiar nałożonej kary;

- a także prawa materialnego, tj.:

2) art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk (w brzmieniu obowiązującym w dniu 17 kwietnia 2014 r.) w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 Konstytucji RP poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na:

a) oparciu rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności nałożenia kary pieniężnej oraz jej wysokości jedynie na podstawie przesłanek „zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności oraz możliwości finansowych”, podczas gdy w sprawach z odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę obowiązuje wyższy standard ochrony praw przedsiębiorcy, a tym samym sąd powinien wziąć dodatkowo pod uwagę subiektywny element zawinienia, w szczególności, że przepis art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk aktualizuje się w razie zaistnienia zwłoki w wykonaniu decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego;

b) ustaleniu wysokości nałożonej kary pieniężnej z uwzględnieniem wszystkich ustalonych przypadków niedoskonałego działania systemu informacyjnego z okresu od 19 września 2013 r. do 17 stycznia 2014 r., polegających na przekazywaniu informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach, podczas gdy praktycznie całość ustalonych mankamentów w tym zakresie nie miała charakteru bezprawnego z uwagi na częściowe wyłączenie przedmiotowe Rozporządzenia 1371, a tym samym nie świadczyły one o niewykonaniu decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego i nie mogły zostać uwzględnione na potrzeby ustalenia wymiaru kary w ramach przesłanki „zakresu naruszenia”, skutkujące nierozpoznanie istoty sprawy;

3) art. 3a utk oraz § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. 2011, nr 117, poz. 683, zwanego dalej: rozporządzeniem z 2011 r.), w brzmieniu obowiązującym na dzień 17 kwietnia 2014 r., poprzez ich niezastosowanie, skutkujące nieuwzględnieniem

zakresu częściowego wyłączenia Rozporządzenia 1371 na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym oparcie zaskarżonego rozstrzygnięcia na przepisach wyłączonych ze stosowania w ustalonym stanie faktycznym;

4) art. 21 ust. 1 Rozporządzenia 1371 w związku z pkt 4.1.2.11.1 PRM TSI, w brzmieniu obowiązującym na dzień 17 kwietnia 2014 r., poprzez ich niewłaściwe zastosowanie w stanie faktycznym sprawy na potrzeby nałożenia kary pieniężnej, podczas gdy ich odniesienie wobec miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów osób, a także kolejowych krajowych połączeń pasażerskich oraz połączeń ze stacjami położonymi poza granicami Unii Europejskiej było wyłączone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej również w okresie od 19 września 2013 r. do 17 stycznia 2014 r., a tym samym ustalone w sprawie okoliczności działania systemu informacji dotyczące przekazywania informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach nie stanowią o niewykonaniu decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, a tym samym brak było podstaw do nałożenia kary pieniężnej w tym zakresie.

Skarżący domagał się uchylenia wyroków sądów obu instancji i przekazania sprawy w całości do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w W.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej powoda oraz zwrot kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności jako niezasadny należy ocenić najdalej idący zarzut naruszenia przepisów art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk, w brzmieniu obowiązującym na dzień 17 kwietnia 2014 r., w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 42 Konstytucji RP, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na oparciu rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności nałożenia kary pieniężnej oraz jej wysokości jedynie na podstawie przesłanek „zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności oraz możliwości finansowych”, podczas gdy w sprawach z odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę obowiązuje wyższy standard ochrony praw przedsiębiorcy, a tym samym - zdaniem

skarżącego - sąd powinien wziąć dodatkowo pod uwagę subiektywny element zawinienia, w szczególności, że przepis art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk aktualizuje się w razie zaistnienia zwłoki w wykonaniu decyzji Prezesa UTK.

Wskazać należy, że przewidziane w art. 66 utk kary pieniężne mają charakter kar administracyjnych. W licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny określił odpowiedzialność administracyjną jako opierającą się na zasadzie odpowiedzialności obiektywnej (zob. wyroki TK z: 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU 2000 nr 3, poz. 89; z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, OTK ZU-A 2006 nr 1, poz. 6; z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, OTK ZU-A 2007 nr 1, poz. 2; z 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK ZU-A 2008 nr 2, poz. 30; z 5 maja 2009 r., P 64/07, OTK ZU-A 2009 nr 5, poz. 64; z 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK ZU-A 2009 nr 9, poz. 134). Oznacza to, że orzekanie o niej jest oderwane od konieczności stwierdzenia winy, wystarczy ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej. Istotą kar administracyjnych jest profilaktyka i prewencja, a nie odpłata za popełniony czyn. Stanowią one środek przymusu służący zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji, dlatego proces wymierzania kar pieniężnych należy postrzegać jako stosowanie instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie musi być konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności administracyjnej (obiektywnej). W przeciwieństwie do regulacji karnoprawnej, w przypadku odpowiedzialności administracyjnej wina nie stanowi więc konstytuującego ją elementu (zob. B. Majchrzak, Indywidualizacja odpowiedzialności administracyjnej - nowe zjawisko w orzecznictwie TK, w: Prace studialne Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji, Tom 4, Nowe zjawiska w administracji publicznej, WPiA UKSW 2015, s. 146-149, oraz powołane tam orzecznictwo i piśmiennictwo).

W nowszym orzecznictwie (zob. wyroki TK: z 7 lipca 2009 r., K 13/08, OTK ZU-A 2009 nr 7, poz. 105, z 18 listopada 2010 r., P 29/09, OTK ZU-A 2010 nr 9, poz. 104, z 15 października 2013 r., P 26/11, OTK ZU-A 2013 nr 7, poz. 99, z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, OTK ZU-A 2014 nr 7, poz. 68) Trybunał Konstytucyjny wskazywał na niedopuszczalność przypisywania odpowiedzialności

administracyjnej charakteru absolutnego. Uznał, że podmiot naruszający przepisy ustawy może uwolnić się od odpowiedzialności poprzez wykazanie, że uczynił wszystko, czego można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia przepisów nie dopuścić. Stwierdził również, że chociaż ujemne konsekwencje związane są z faktem obiektywnego naruszenia prawa, niezależnie od winy podmiotu naruszającego, to jednak brak winy tego podmiotu może mieć wpływ na samą odpowiedzialność i jej zakres. Jednakże sygnalizowana w powołanych orzeczeniach konieczność indywidualizowania odpowiedzialności administracyjnej była wiązana ze stwierdzeniem zbytnej dolegliwości administracyjnych kar pieniężnych, co wynikało z kumulacji kilku elementów: bezwzględnej wysokości kary pieniężnej w stosunku do czynu, automatyzmu jej wymierzania, braku możliwości miarkowania jej wysokości. Sformułowano pogląd, że art. 42 Konstytucji RP (regulujący kwestie odpowiedzialności karnej, prawa do obrony i domniemania niewinności) dotyczy także administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli tylko mają one cechę represyjną. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że karnoprawna zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana tak szeroko, aby stanowiła usprawiedliwienie czy formę zabezpieczenia obiektywnych naruszeń prawa, zwłaszcza, gdy od adresata normy prawnej wymaga się zawodowych zachowań w sferze ekonomicznej i prawnej (zob. B. Majchrzak, tamże, s. 149-153, oraz powalane tam orzecznictwo i piśmiennictwo).

W konsekwencji w piśmiennictwie sformułowany został pogląd o istnieniu dwóch typów odpowiedzialności administracyjnej: odpowiedzialności administracyjnej *sensu stricto* (obiektywnej odpowiedzialności w tzw. ujęciu tradycyjnym) oraz penalnej odpowiedzialności administracyjnej (indywidualizowanej, stanowiącej tzw. nowe zjawisko) (zob. M. Król-Bogomilska, Z problematyki zbiegu odpowiedzialności karnej i administracyjnej - w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, *Studia Iuridica*, LV (2012), s. 58). Co przy tym istotne, jedynie w wypadku stwierdzenia represyjnego charakteru kary administracyjnej (charakteru „karnego” *sensu largo*) Trybunał Konstytucyjny wskazuje na konieczność indywidualizacji odpowiedzialności administracyjnej w zależności od elementów podmiotowo-przedmiotowych konkretnego czynu naruszającego normy prawa administracyjnego, powinność tę wywodząc z

konstytucyjnych zasad: zakazu nadmiernej ingerencji ustawodawcy (art. 2 Konstytucji RP) oraz proporcjonalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Jednakże nawet w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny nie uczynił dotychczas wyłomu w regule nieodnoszenia wzorca wynikającego z art. 42 Konstytucji RP do odpowiedzialności administracyjnej. W uzasadnieniu postanowienia z 29 lutego 2012 r. (Ts 339/08) zasugerował jedynie możliwość odpowiedniego stosowania art. 42 ust. 3 Konstytucji RP (odnoszącego się do zasady domniemania niewinności) do postępowań administracyjnych, jak również stosowania tego przepisu wprost, jeżeli konkretna sankcja ma w istocie wyłącznie charakter sankcji karnej, o czym przesądzać ma stopień jej represyjności (zob. B. Majchrzak, tamże, s. 152-154, oraz powalane tam orzecznictwo i piśmiennictwo). Powołany wyżej pogląd nie dotyczy jednak obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej (w tzw. ujęciu tradycyjnym).

Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela pogląd wyrażony m.in. przez Sąd Najwyższy w wyroku z 5 lutego 2015 r., III SK 36/14, (przytoczony zresztą przez Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku), zgodnie z którym w postępowaniach sądowych z zakresu spraw regulacyjnych do stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorstwo ciężących na nim obowiązków wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot zachował się w sposób niezgodny z wiążącym go nakazem albo zakazem, jednakże, gdy dochodzi do nałożenia kary pieniężnej, konieczne jest uwzględnienie różnego rodzaju elementów o charakterze subiektywnym, składających się na podmiotową stronę odpowiedzialności zagrożonej dolegliwymi karami pieniężnymi. O ile zatem do zastosowania klasycznych sankcji administracyjnych wystarczające jest stwierdzenie obiektywnego stanu niezgodności zachowania adresata z treścią normy, o tyle w przypadku nakładania przez organ kary pieniężnej, wymierzania jej wysokości oraz oceny możliwości odstąpienia od jej wymierzenia, istotną rolę odgrywają czynniki o charakterze subiektywnym, odtwarzane w oparciu o analizę całokształtu zachowania karanego przedsiębiorcy, jego motywacji, kontekstu zarzucanego mu naruszenia, czy chociażby wpływu przedsiębiorstwa na uchybienie obowiązującym normom.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest przy tym pogląd, że w sprawach z odwołania od decyzji regulatora rynku nakładających kary pieniężne z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z mocy ustawy lub decyzji, należy zapewnić przedsiębiorcy wyższy poziom sądowej ochrony praw, zaś zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w zakresie dotyczącym kary pieniężnej powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (por. wyroki Sądu Najwyższego z: 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10 i z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10). Uczynienie zadość „wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej” oznacza przy tym odwołanie się do standardów wynikających z Konwencji, mających służyć zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10).

Zgodnie z przywołaną linią orzecniczą, zmierzającą do złagodzenia obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej i zapewnienia poszanowania w krajowym porządku prawnym standardów w zakresie odpowiedzialności represyjnej wynikającej z Konwencji, przedsiębiorca może uniknąć kary, gdy wykaże, że obiektywne okoliczności danej sprawy uniemożliwiają mu przypisanie odpowiedzialności za naruszenia przepisów ustawy, z uwagi na podjęte przez to przedsiębiorstwo działania o charakterze ostrożnościowo-prewencyjnym (tak choćby Sąd Najwyższy w wyroku z 5 lutego 2015 r., III SK 36/14).

Zaskarżony przez powoda wyrok Sądu Apelacyjnego opiera się na powyższej linii orzecniczej.

Zdaniem Sądu Najwyższego, w niniejszej sprawie Sądy obu instancji trafnie uznały, że Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w należyty sposób wykazał, że powód pozostawał w zwłoce w wykonaniu pierwotnej decyzji organu regulacyjnego z 19 czerwca 2013 r., której treścią było stwierdzenie stosowania przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym i nakazanie usunięcia nieprawidłowości w tym zakresie w terminie 90 dni od dnia doręczenia decyzji. Z ustaleń faktycznych sprawy wynika, że w dniach od 6 do 17 stycznia 2014 r. upoważnieni pracownicy Urzędu Transportu Kolejowego przeprowadzili oględziny w przedmiocie działania SDIP na dworcach kolejowych:

W., W. oraz W.. W toku kontroli stwierdzono liczne nieprawidłowości w działalności tego systemu. Również sam powód w toku postępowania przyznał, że system informacji miał mankamenty.

Słusznie Sąd Apelacyjny uznał, że w niniejszej sprawie powód nie zdołał wykazać (wbrew spoczywającemu na nim w tym zakresie ciężarowi dowodu w rozumieniu art. 6 k.c.), aby zachodziły obiektywne okoliczności uniemożliwiające przypisanie mu odpowiedzialności za niewykonanie obowiązków nałożonych nań ww. pierwotną decyzją Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 19 czerwca 2013 r., utrzymaną w mocy decyzją organu regulacyjnego z dnia 4 października 2013 r. Jak trafnie wskazał Sąd odwoławczy, powoda - jako profesjonalistę, działającego na rynku kolejowym - obowiązuje wyższy standard starannego działania. Oznacza to, że powód, celem wykazania braku zawinienia, powinien był udowodnić, że dołożył należytej staranności i przedsięwziął stosowne działania celem realizacji nałożonych na niego na podstawie pierwotnej decyzji z 19 czerwca 2013 r. obowiązków. A nadto powinien udowodnić, że brak możliwości zaniechania spornych praktyk, określonych w pierwotnej decyzji, miał charakter następczy, to jest dotyczył elementów, których treść nie wynika z decyzji pierwotnej.

W niniejszej sprawie takie okoliczności nie miały miejsca. Powód, zmierzając do wykazania braku zawinienia, podnosił w istocie argumenty odnoszące się do stwierdzonych pierwotną decyzją z dnia 19 czerwca 2013 r. praktyk, wskazując w szczególności, że znaczna część połączeń kolejowych, na przykładzie których Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w decyzji z 19 czerwca 2013 r. stwierdził nieprawidłowości, została wyłączona ze stosowania przepisów rozporządzenia 1371 oraz decyzji PRM TSI, a tym samym zdarzenia te nie miały charakteru bezprawnego. Wobec uznania, że powód dopuścił się zwłoki w wykonaniu pierwotnej decyzji z 19 czerwca 2013 r. (której treścią było stwierdzenie stosowania przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym i nakazanie usunięcia nieprawidłowości w tym zakresie w terminie 90 dni od dnia doręczenia decyzji), istniały przesłanki do wydania przez organ regulacyjny (stanowiącej przedmiot niniejszej sprawy) decyzji z 17 kwietnia 2014 r. i nałożenia na powoda na podstawie art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk.

Analiza uzasadnienia zaskarżonej decyzji przekonuje jednocześnie, że wymierzając karę Prezes Urzędu Transportu Kolejowego kierował się zasadą proporcjonalności, a także uwzględnił wszystkie prawem przewidziane kryteria, określone w art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk, w tym zakres naruszenia, dotychczasową działalność powoda oraz jego możliwości finansowe. Podkreślić przy tym należy, że wśród przesłanek wymiaru kary, o których mowa w art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk, ustawodawca nie wymienił kryterium winy sprawy, mając na uwadze fakt, że zarządcy lub przewoźnicy kolejowi - jako podmioty wykwalifikowane - profesjonalnie wykonują swoje usługi.

Nie zasługują na uwzględnienie również dalsze zarzuty kasacyjne dotyczące odpowiednio naruszenia art. 66 ust. 2aa pkt 1 utk, poprzez ustalenie wysokości nałożonej kary pieniężnej z uwzględnieniem wszystkich ustalonych przypadków niedoskonałego działania systemu informacyjnego z okresu od 19 września 2013 r. do 17 stycznia 2014 r.; art. 3a utk i § 1 rozporządzenia z 2011 r. oraz art. 21 ust. 1 rozporządzenia 1371 w związku z pkt 4.1.2.11.1 PRM TSI, w brzmieniu obowiązującym na dzień 17 kwietnia 2014 r. Zarzuty te (odwołujące się do zagadnienia rodzajów przewozów wyłączonych ze stosowania Rozporządzenia 1371 i decyzji PRM TSI) zmierzają bowiem w istocie do podważenia mocy wiążącej ostatecznej i prawomocnej decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 19 czerwca 2013 r., i przyjętej w ramach tej decyzji kwalifikacji działań powoda jako bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Tymczasem - jak trafnie wskazały Sady obu instancji - w ramach postępowania zainicjowanego odwołaniem od decyzji organu regulacyjnego nakładającego karę pieniężną za zwłokę w wykonaniu pierwotnej decyzji stwierdzającej naruszenie prawa, o której mowa w art. 13 ust. 6 utk - z którą to sytuacją mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie - sąd powszechny nie jest uprawniony do badania prawa materialnego stanowiącego podstawę wydania tej pierwotnej decyzji. W sprawie z odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną za zwłokę w wykonaniu decyzji, wydanej w trybie art. 13 ust. 6 utk, kognicja sądu jest ograniczona i obejmuje jedynie weryfikację, czy decyzja nakładająca karę została wydana na podstawie art. 14b w związku z art. 13 ust. 6 utk, czy doszło do zwłoki oraz czy wymiar kary uwzględnił wszystkie kryteria, określone w art. 66

ust. 2aa pkt 1 utk (tj. zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe).

W konsekwencji nietrafny jest również zarzut naruszenia art. 217 § 3 k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c. poprzez zaniechanie ustalenia istotnych okoliczności sprawy w zakresie zawinienia powoda, podczas gdy okoliczność ta mogła mieć wpływ na ustalenie odpowiedzialności powoda oraz wymiar nałożonej kary. Według powoda, Sąd Apelacyjny miał obowiązek uwzględnienia zakresu wyłączenia rozporządzenia 1371 i decyzji PRM TSI, a w konsekwencji zbadania, czy ustalone niedoskonałości systemu informacyjnego w rzeczywistości mają charakter bezprawny i świadczą o zawinionym niewykonaniu decyzji, wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 utk. Z taką argumentacją nie sposób się zgodzić. W ocenie Sądu Najwyższego, w przedmiotowej sprawie niecelowe było przeprowadzenie wskazanych przez powoda dowodów, albowiem okoliczności, na jakie je zgłoszono, jak już wyżej wskazano, nie były istotne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Mając na uwadze powyższe, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., orzekł jak w sentencji.