



Sygn. akt I NSKP 10/22

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Paweł Księżak

SSN Oktawian Nawrot (sprawozdawca)

w sprawach z powództwa P. S.A. w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego

o nałożenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 8 grudnia 2022 r.

dwóch skarg kasacyjnych powoda, złożonych od:

- wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2020 r., sygn. akt VII AGa 619/19,

- wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 21 maja 2021 r., sygn. akt VII AGa 328/19,

- 1. oddala skargi kasacyjne;**
- 2. zasądza od P. S.A. w Warszawie na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 900 (dziewięćset) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniach kasacyjnych.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 2 października 2016 r. DN-WN.[...] Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej również: „pozwany”) na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2 ze zm., dalej: „k.p.a.”) oraz art. 13 ust. 1 pkt 8, art. 14 ust. 4, art. 66 ust. 2 w zw. 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 (tekst jedn. Dz.U. 2015, poz. 1297 ze zm.), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za eksploatację bocznicy kolejowej „Z.”, która odgałęzia się w stacji O. od toru nr [...] rozjazdem [...] w km 26,546 linii kolejowej nr [...] W. – P. bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej, nałożył na P. S.A. w W. (dalej również: „powódka”) karę pieniężną w wysokości 1351,20 zł za prowadzenie w okresie od 2 listopada 2007 r. do 28 listopada 2013 r., działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej „Z.”, która odgałęzia się w stacji O. od toru nr [...] rozjazdem [...] w km 26,546 linii kolejowej nr [...] W. – P..

Od powyższej decyzji P. S.A. w W. wniosła odwołanie, w którym postulowała uchylenie decyzji w całości. Zaskarżonej decyzji powódka zarzuciła naruszenie:

- 1) art. 104 § 1 k.p.a. oraz art. 13 ust. 1 pkt 8, art. 14 ust. 4, art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 3a ustawy o transporcie kolejowym poprzez ich błędne zastosowanie i nałożenie na powódkę kary pieniężnej w wysokości 1351,20 zł za prowadzenie w okresie od 2 listopada 2007 r. do 28 listopada 2013 r. działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej „Z.”, która odgałęzia się w stacji O. od toru nr [...] rozjazdem [...] w km 26,546 linii kolejowej nr [...] W. – P.;
- 2) art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym poprzez ich błędną, wykładnię i przyjęcie, że przewoźnik kolejowy posiadający ważny certyfikat bezpieczeństwa, jednocześnie

użytkujący bocznice kolejową, zobowiązany jest do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa w celu użytkowania tej bocznic;

- 3) z ostrożności procesowej – art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez jego niezastosowanie i nieodstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej mimo, że powódka usunęła skutki naruszenia jeszcze przed przeprowadzeniem kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz wszczęciem postępowania administracyjnego.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wniósł o oddalenie odwołania w całości i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 10 maja 2019 r. wydanym w sprawie o sygn. akt XVII AmK 5/17 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję oraz zasądził od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz P. S.A. w W. kwotę 1540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym kwotę 1440 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany. Zaskarżając orzeczenie w całości podniósł następujące zarzuty:

I. naruszenie przepisów postępowania, mające bezpośredni i istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku, tj.:

- a) art. 233 § 1 k.p.c., poprzez błąd w ustaleniach faktycznych i wadliwe uznanie, iż w okresie od 2 listopada 2007 r. do dnia 28 listopada 2013 r. przewoźnik kolejowy posiadający certyfikat bezpieczeństwa nie był zobowiązany do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa dla użytkownika bocznic kolejowej, uprawniającego od eksploataowania bocznic kolejowej, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik postępowania;
- b) art. 233 § 1 k.p.c., poprzez błąd w ustaleniach faktycznych i wadliwe wnioskowanie *maiori ad minus*, które doprowadziło Sąd Okręgowy do oczywiście wadliwego uznania, iż skoro powódka posiada certyfikat bezpieczeństwa, spełnia wymogi bezpieczeństwa, a w związku z tym

może posiadać dostęp do infrastruktury kolejowej, którą są m.in. linie kolejowe, to tym bardziej spełnia wymogi bezpieczeństwa przewidziane dla bocznicy kolejowej;

- c) art. 233 § 1 k.p.c., poprzez błąd w ustaleniach faktycznych i wadliwe uznanie, iż przewoźnik kolejowy, aby mieć dostęp do całej infrastruktury kolejowej musi spełniać wyższe standardy bezpieczeństwa i uzyskać certyfikat bezpieczeństwa, co zdaniem Sądu Okręgowego prowadzić ma do absurdu, aby przewoźnik kolejowy, który jest jednocześnie użytkownikiem bocznicy kolejowej, do eksploatacji tej bocznicy musiał uzyskać odrębne świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej, podczas gdy prawidłowe ustalenie przez Sąd Okręgowy stanu faktycznego sprawy, a następnie dokonanie systemowej wykładni przepisów art. 4 pkt 18 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym, powinno doprowadzić Sąd Okręgowy do uznania, iż przewoźnik kolejowy posiadający certyfikat bezpieczeństwa w okresie 2007-2013 nie był zwolniony z obowiązku uzyskania świadectwa bezpieczeństwa dla użytkownika bocznicy kolejowej, jeżeli zamierzał eksploatować bocznice kolejową;
- d) art. 233 § 1 k.p.c., poprzez dokonanie dowolnej a nie swobodnej oceny dowodów i pominięcie argumentów podnoszonych w toku postępowania przez pozwanego (zarówno w odpowiedziach na odwołanie, jak i na rozprawie 10 maja 2019 r.), jak również nie uwzględnienie wniosków wynikających z dokumentów stanowiących akta sprawy, w szczególności pisma powódki z 30 grudnia 2014 r. nr [...] oraz pisma P. z 17 kwietnia 2015 r. nr [...]1 wraz z załącznikami, w tym System Zarządzania P. S.A., z których jednoznacznie wynika, iż powódka dopiero od 2014 r. uwzględniała w swoim systemie zarządzania bezpieczeństwem eksploatowane bocznice kolejowe, a okres za jaki pozwany nakłada na powódkę kary pieniężne dotyczy 2017-2013 r., co jednoznacznie powinno dowodzić, iż powódka w okresie od 2017 [poprawnie – 2007] do 2013 r. nie dysponowała żadnym dokumentem uprawniającym do eksploatacji

użytkowanych bocznic kolejowych, co miało istotny wpływ na wynik sprawy;

- e) art. 316 § 1 k.p.c., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w zw. z art. 7a k.p.a. w zw. z art. 16 oraz art. 18 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935), a także art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dopuszczenie się przez Sąd Okręgowy naruszenia prawa i zastosowanie przy rozstrzyganiu sprawy przepisu art. 7a k.p.a., który nie obowiązywał w dniu wydania zaskarżonej decyzji, tj. w dniu 6 października 2016 r. [poprawnie: 2 października 2016 r.] bowiem wszedł w życie dopiero w dniu 1 czerwca 2017 r., które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy i wadliwe rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego, co w konsekwencji doprowadziło do wadliwego uchylecia decyzji pozwanego;
- f) art. 316 § 1 k.p.c., poprzez wadliwe uznanie, iż nie jest możliwe nałożenie na powódkę kary administracyjnej za nieprzestrzeganie regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa z uwagi na tzw. dawność, inaczej przedawnienie, poprzez przyjęcie, iż aktualnie obowiązujące regulacje kodeksu postępowania administracyjnego, mogą być stosowane do wszelkich kar administracyjnych i wskazują, że po upływie 5 lat następuje przedawnienie nałożenia kary administracyjnej, co zdaniem Sądu Okręgowego wskazuje, iż nałożenie kary administracyjnej mogło nastąpić najpóźniej w 2014 roku jeśli weźmie się pod uwagę upływ 5 lat od roku 2009, w którym powódka zdaniem Sądu Okręgowego uzyskała uprawnienie do korzystania z bocznic kolejowej w oparciu o certyfikat bezpieczeństwa, uzyskany właśnie w 2009 r., lub 2015 r. gdyby przyjąć, że wszczęcie postępowania przerywa bieg przedawnienia, co w konsekwencji doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego uznania, iż nałożenie na powódkę kary pieniężnej na mocy decyzji z 2016 r. jest sprzeczne z powyższą regulacją, podczas gdy w czasie wydania decyzji tj. 2 października 2016 r. ani przepisy ustawy kodeks postępowania

administracyjnego ani przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie przewidywały przedawnienia karalności, jak również nie zawierały odesłania do innych przepisów dotyczących przedawnienia karalności;

- g) art. 479⁷⁵ § 1 i 2 k.p.c., poprzez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy odwołanie powódki nie zawierało zarzutów uzasadniających jego uwzględnienie oraz gdy istniała podstawa prawna do wydania decyzji z 2 października 2016 r., a także zaniechanie rozpoznania istoty sprawy (jej aspektów merytorycznych) oraz zaniechanie oddalenia odwołania powódki od decyzji z 2 października 2016 r., gdy w niniejszej sprawie zachodziły przesłanki do wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia, zamiast wyroku uchylającego decyzję (w całości);
- h) art. 68 w zw. z art. 2 § 1 pkt 1 i art. 2 § 2 ustawy Ordynacja Podatkowa, poprzez ich wadliwe zastosowanie i przyjęcie, że mają zastosowanie do kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, co doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego uznania, iż w przypadku zaskarżonych decyzji przedawnienie upłynęło najpóźniej po okresie 3 lat końca roku, w którym zaprzestano naruszenia, a więc z końcem roku 2013, a zatem nie było możliwe ukaranie powódki za brak świadectwa bezpieczeństwa w okresie 2007-2009, podczas gdy przepisy te dotyczące przedawnienia w okresie wydania zaskarżonych decyzji, jak i w okresie 2007-2013 nie mogły mieć i nie miały zastosowania do decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej.

II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.

- 1) art. 4 pkt 18 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonych decyzji, tj. 2 października 2016 r.), poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, które doprowadziło Sąd I instancji do wadliwego uznania, iż powódka posiadając certyfikat bezpieczeństwa przewoźnika kolejowego nie była zobowiązana,

użytkując bocznicę kolejową, do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej, podczas gdy prawidłowa wykładnia przepisów prawa uwzględniając systemowy charakter przepisów ustawy o transporcie kolejowym, powinna prowadzić do uznania, iż posiadanie przez przewoźnika kolejowego certyfikatu bezpieczeństwa wydanego dla przewoźników kolejowych nie zwalniało go w okresie od 2007 r. do 2013 r. z obowiązku uzyskania świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej, w przypadku gdy podmiot ten zamierzał użytkować bocznicę kolejową;

- 2) art. 66 ust. 2 i 2b ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji tj. 2 października 2016 r.), poprzez ich błędną wykładnię i wadliwe uznanie, iż nałożona przez pozwanego kara pieniężna na powódkę nie spełnia żadnej funkcji, bo jej wysokość jest symboliczna i nie będzie odczuwalną dolegliwością dla spółki o przychodzie 6 mld zł i dochodzenie ponad 400 mln zł (brak funkcji sankcji), ani też nie wyrze skutku prewencyjnego, bo kary w symbolicznych wysokościach takich skutków nie mają szansy wyrzeć, podczas gdy prawidłowa wykładnia przepisu art. 66 ust. 2 i 2b ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji tj. 2 października 2016 r.) winna prowadzić Sąd Okręgowy do uznania, iż nałożona kara pieniężna mieści się w wysokości 2% przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, oraz uwzględnia wszystkie dyrektywy wymiaru kary pieniężnej, a więc zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe, oraz spełnia swoje funkcje;
- 3) naruszenie art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym, poprzez jego wadliwą wykładnię i niewłaściwe uznanie, iż usunięcie skutków naruszenia musi być rozumiane jako wyeliminowanie przyczyny stanu niezgodnego z prawem, czyli zaprzestanie użytkowania bocznic kolejowej bez właściwego dokumentu uprawniającego (świadectwa bezpieczeństwa), co doprowadzi do usunięcia na przyszłość skutku w postaci narażenia

podmiotów korzystających z bocznic na niebezpieczeństwo, co doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego uznania, iż w niniejszej sprawie powódka była w stanie usunąć skutki naruszenia w rozumieniu art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym, poprzez uzyskanie świadectwa bezpieczeństwa, w sytuacji gdy naruszenie ma charakter formalny, a ewentualne skutki tego naruszenia w postaci narażenia na niebezpieczeństwo mają charakter nieodwracalny, są nieusuwalne, ponieważ dotyczą zaistniałego stanu w przeszłości.

W związku z powyższymi zarzutami pozwany wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez oddalenie w całości odwołania powódki od zaskarżonej decyzji i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych; ewentualnie, na wypadek uznania przez Sąd Apelacyjny, że Sąd Okręgowy nie rozpoznał istoty sprawy lub że zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Powódka wniosła o oddalenie apelacji i zasądzenie od pozwanego zwrotu kosztów procesu wg norm przepisanych.

Wyrokiem z 18 grudnia 2020 r., wydanym w sprawie o sygn. akt VII AGa 619/19 Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zaskarżony wyrok SOKiK w ten sposób, że w punkcie pierwszym oddalił odwołanie oraz w punkcie drugim zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 1440 zł tytułem zwrotu kosztów procesu, a także zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Od ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargę kasacyjną wniosła powódka zarzucając naruszenie:

- I. przepisów prawa procesowego, które mogło mieć i miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 2 pkt 1 k.p.c.), tj.;
- 1) naruszenie art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c. oraz w zw. z art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez

jego niezastosowanie przez Sąd Apelacyjny, podczas gdy na dzień orzekania przez Sąd Apelacyjny zastosowanie znajdował przepis art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym w obowiązującym brzmieniu, uzasadniającym odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej (sankcji) wobec usunięcia skutków naruszenia przepisów (uzyskanie świadectwa bezpieczeństwa bocznic kolejowej) jeszcze przed wszczęciem postępowania kontrolnego przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, który to fakt był w sprawie bezsporny;

II. przepisów prawa materialnego (art. 393³ § 1 pkt 1 k.p.c.) poprzez:

- 2) naruszenie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym oraz w zw. z art. 4 pkt 18 ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu 2 października 2016 roku, zatem w dniu wydania zaskarżonej decyzji), ewentualnie w związku z art. 7 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w ten sposób, że Sąd Apelacyjny przyjął, iż przewoźnik kolejowy dysponujący ważnym certyfikatem bezpieczeństwa jednocześnie użytkujący bocznicę kolejową, był w ówczesnym stanie prawnym zobowiązany do uzyskania odrębnego świadectwa bezpieczeństwa dla tej bocznic;
- 3) naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu 2 października 2016 r., zatem w dniu wydania zaskarżonej decyzji), ewentualnie w związku z art. 7 Konstytucji i art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten uprawniał Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego do nałożenia na skarżącą kary pieniężnej wydając decyzję w dniu, w którym nie istniały już zarzucane naruszenia prawa, bowiem skarżąca nie tylko dysponowała świadectwem bezpieczeństwa przedmiotowej bocznic (wydanym w dniu 29 listopada 2013 r.), ale także usunęła w ten sposób skutki ewentualnego wcześniejszego naruszenia prawa, co winno skutkować odstąpieniem od wymierzenia jakiegokolwiek, nawet symbolicznej kary pieniężnej.

Powódka wniosła o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, ewentualnie o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w całości poprzez orzeczenie co do istoty sprawy na zasadzie art. 398¹⁵ k.p.c. w ten sposób, że Sąd Najwyższy uchyli zaskarżony wyrok w całości, a następnie apelację oddali, a także zasądzi od pozwanego na rzecz skarżącej kasacyjnie koszty postępowania apelacyjnego i kasacyjnego, w tym koszty zastępstwa procesowego, według norm przepisanych, przy czym w zakresie kosztów zastępstwa procesowego w wielokrotności stawki podstawowej, z uwagi na rodzaj i zawartość sprawy i wkład pracy pełnomocników w celu przyczynienia się do rozstrzygnięcia sprawy.

W odpowiedzi na skargę pozwany wniosł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie o oddalenie w całości skargi kasacyjnej powódki, z uwagi na fakt, iż skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw, a także zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Postanowieniem z 9 sierpnia 2022 r. Sąd Najwyższy połączył sprawę o sygn. akt I NSKP 33/22 ze sprawą o sygn. akt I NSKP 10/22 w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

W sprawie I NSKP 33/22 decyzją z 2 października 2016 r. nr DN- WN. [...]1 pozwany, na tej samej podstawie prawnej co w decyzji DN-WN.[...], nałożył na powódkę karę pieniężną za eksploatację bocznicy kolejowej „Z.”, która odgałęzia się w stacji P. od toru nr [...]1 rozjazdem [...]1 w km 146, 180 linii [...]1 W.1– K., bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej.

Od powyższej decyzji powódka wniosła odwołanie, zaskarżając ją w całości i wnosząc o jej zmianę poprzez umorzenie postępowania ze względu na jego bezprzedmiotowość przy jednoczesnym zasądzeniu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego

rozpoznania Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego. Z ostrożności procesowej, powódka wniosła o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, gdyż usunęła skutki naruszenia jeszcze przed przeprowadzeniem kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz przed wszczęciem postępowania administracyjnego.

Zaskarżonej decyzji powódka zarzuciła naruszenie:

- 1) art. 104 § 1 k.p.a. oraz art. 13 ust. 1 pkt 8, art. 14 ust. 4, art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o transporcie kolejowym poprzez ich błędne zastosowanie i nałożenie na skarżącą kary pieniężnej za prowadzenie działalności bez świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej;
- 2) art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że przewoźnik kolejowy posiadający ważny certyfikat bezpieczeństwa, jednocześnie użytkujący bocznicę kolejową, zobowiązany jest do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa w celu użytkowania tej bocznic;
- 3) z ostrożności procesowej – art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez jego niezastosowanie i nieodstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej mimo, że skarżąca usunęła skutki naruszenia jeszcze przed przeprowadzeniem kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz wszczęciem postępowania administracyjnego.

Pozwany wniosł o oddalenie odwołania w całości i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 19 lutego 2019 r., w sprawie sygn. akt XVII AmK 4/17, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w punkcie pierwszym oddalił odwołanie, w punkcie drugim zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 1440 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Apelację od powyższego wyroku wniosła powódka, zaskarżając wyrok w całości, wnosząc o jego zmianę i uchylenie zaskarżonej decyzji, ewentualnie odstąpienie od wymierzenia kary, a także zasądzenie zwrotu kosztów postępowania w obydwu instancjach według norm przepisanych.

Ponadto, na wypadek uznania, że dla wydania wyroku niezbędne jest ustalenie czy art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu

obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji) jest zgodny z prawem unijnym, a zwłaszcza z art. 32 dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., powódka wniosła o skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o następującej treści:

- 1) Czy art. 32 dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., w szczególności zasada skuteczności, proporcjonalności, niedyskryminacji i zniechęcającej roli kar, zezwala na wprowadzenie przepisu prawa krajowego, który przewiduje możliwość odstąpienia od wymierzenia kary za naruszenie przepisów krajowych implementujących tę dyrektywę tylko w razie wykrycia takiego naruszenia w czasie kontroli i wyznaczenia przez właściwy organ krajowy terminu na jego usunięcie, a jednocześnie nie pozwala na odstąpienie od wymierzenia kary za naruszenie tych samych przepisów w sytuacji, gdy podmiot dobrowolnie usunął naruszenie przed wszczęciem kontroli?
- 2) W razie negatywnej odpowiedzi na pytanie 1, czy przepisy prawa unijnego, w szczególności zasada skuteczności, proporcjonalności, niedyskryminacji i zniechęcającej roli kar wynikające z art. 32 dyrektywy, nakazują w takim wypadku nadanie przepisowi krajowemu takiej wykładni, aby nakazywał odstąpienie od wymierzenia kary za naruszenie tych samych przepisów w sytuacji, gdy podmiot dobrowolnie usunął naruszenie przed wszczęciem kontroli?
- 3) Czy art. 32 dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. można interpretować w ten sposób, że zezwala na możliwość odstąpienia od wymierzenia kary za naruszenie przepisów krajowych implementujących tę dyrektywę, jeśli naruszenie to miało materialne skutki i zostały one usunięte, a jednocześnie nie pozwala na odstąpienie od wymierzenia kary za naruszenie przepisów wydanych na podstawie dyrektywy, które nie spowodowało materialnych skutków, mimo usunięcia samego naruszenia?
- 4) W razie negatywnej odpowiedzi na pytanie 4, czy przepisy prawa unijnego nakazują w takim wypadku nadanie przepisowi krajowemu takiej wykładni, aby pozwalał na odstąpienie od wymierzenia kary za naruszenie

przepisów wydanych na podstawie dyrektywy, które nie spowodowało materialnych skutków, pod warunkiem usunięcia samego naruszenia?

- 5) W razie pozytywnej odpowiedzi na pytanie 2 lub 4, czy przepisy prawa unijnego nakazują w takim wypadku odmowę zastosowania krajowych przepisów nakazujących nałożenie kary za naruszenie przepisów implementujących dyrektywę?

W apelacji powódka zarzuciła naruszenie:

- 1) prawa materialnego – art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 4 pkt 18 ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu 2 października 2016 r.) w zw. z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646 ze zm.) oraz w zw. z art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez ich błędną wykładnię i zastosowanie, polegające na przyjęciu, że powódka – będąca przewoźnikiem kolejowym posiadającym ważny certyfikat bezpieczeństwa i jednocześnie użytkującym bocznice kolejową – zobowiązana jest do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa, pomimo iż pozostaje to w sprzeczności z literalnym brzmieniem art. 4 pkt 18 ustawy o transporcie kolejowym definiującym pojęcie „świadectwa bezpieczeństwa”;
ewentualnie
- 2) prawa materialnego – art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a w zw. z art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym i w zw. z art. 7 Konstytucji RP przez ich błędną wykładnię i w konsekwencji zastosowanie art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o transporcie kolejowym polegające na błędnym przyjęciu, że Prezes Urzędu Transportu Kolejowego ma prawo nakładać kary pieniężne za brak świadectwa bezpieczeństwa w przeszłości, usunięty jeszcze przed wszczęciem kontroli i wydaniem decyzji w sprawie ewentualnych naruszeń i w konsekwencji utrzymanie w mocy decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na powódkę, pomimo, że już w chwili wszczęcia kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, a także w momencie wydania decyzji o nałożeniu kary, powódka posiadała świadectwo bezpieczeństwa dla tej bocznic;

ewentualnie

- 3) prawa materialnego – art. 66 ust. 2a w zw. z art. 66 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym oraz art. 2 Konstytucji RP poprzez ich błędną wykładnię i w konsekwencji niezastosowanie art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym polegające na błędnym przyjęciu, że Prezes Urzędu Transportu Kolejowego ma prawo do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej nakładanej na podstawie art. 66 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym wyłącznie w sytuacji, gdy sankcjonowane jest naruszenie istniejące w czasie kontroli Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego i następnie określone w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym wraz z terminem na usunięcie stwierdzonego naruszenia oraz błędnym przyjęciu, że art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym nie pozwala na odstąpienie od wymierzenia kary w wypadku usunięcia naruszenia niewywołującego skutków materialnych, a w konsekwencji przyjęcie, że brak jest podstawy prawnej, aby odstąpić od wymierzenia kary pieniężnej w sytuacji, gdy powódka dobrowolnie usunęła naruszenie jeszcze przed jego wykryciem w toku kontroli;

ewentualnie

- 4) prawa materialnego – art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obecnie obowiązującym, poprzez brak odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej w sytuacji niezwłocznego usunięcia skutków naruszenia, co nastąpiło jeszcze przed wszczęciem postępowania przed Sądem I instancji, przed wydaniem decyzji Prezesa Urzędu i przed wszczęciem kontroli w tym zakresie, a które to odstąpienie jest w obecnym stanie prawnym obligatoryjne;
- 5) a w każdym wypadku naruszenie prawa procesowego – art. 328 § 1 k.p.c. poprzez błędne sporządzenie uzasadnienia zaskarżonego wyroku polegające na nieuwzględnieniu w treści uzasadnienia wniosków wynikających z dokumentów i okoliczności mających wpływ na wynik sprawy, wskutek czego uzasadnienie jest niekompletne, a rozważania

prawne zawarte w przedmiotowym wyroku nie wskazują na analizę wszystkich okoliczności podnoszonych przez powódkę;

- 6) a w konsekwencji powyższych naruszeń: naruszenie prawa procesowego – art. 479⁷⁵ § 1 w zw. z art. 479⁷⁵ § 2 k.p.c. poprzez oddalenie odwołania w całości, podczas gdy zaskarżona decyzja podlegała uchyleniu, ewentualnie zmianie i odstąpieniu od wymierzenia kary pieniężnej.

Pozwany wniosł o oddalenie apelacji i zasądzenie od powódki na jego rzecz zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z 21 maja 2021 r., w sprawie o sygn. akt VII AGa 328/19, Sąd Apelacyjny w Warszawie w punkcie pierwszym oddalił apelację powódki, w punkcie drugim zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie skargę kasacyjną wniosła powódka zarzucając naruszenie:

- I. przepisów prawa procesowego, które mogło mieć i miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 2 pkt 1 k.p.c.), tj.;
 - 1) naruszenie art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c. oraz w zw. z art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez jego niezastosowanie przez Sąd Apelacyjny, podczas gdy na dzień orzekania przez Sąd Apelacyjny zastosowanie znajdował przepis art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym w obowiązującym brzmieniu, uzasadniającym odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej (sankcji) wobec usunięcia skutków naruszenia przepisów (uzyskanie świadectwa bezpieczeństwa, bocznicę kolejowej) jeszcze przed wszczęciem postępowania kontrolnego przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, który to fakt był w sprawie bezsporny.
- II. naruszenia przepisów prawa materialnego (art. 393³ § 1 pkt 1 k.p.c.) poprzez:
 - 2) naruszenie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym oraz w zw. z art. 4 pkt 18 ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu 2 października 2016 roku, zatem w dniu wydania

zaskarżonej decyzji), ewentualnie w związku z art. 7 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji i art. 17e ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w ten sposób, że Sąd Apelacyjny przyjął, iż przewoźnik kolejowy dysponujący ważnym certyfikatem bezpieczeństwa jednocześnie użytkujący bocznice kolejową, był w ówczesnym stanie prawnym zobowiązany do uzyskania odrębnego świadectwa bezpieczeństwa dla tej bocznic, podczas gdy z samego brzmienia przepisów oraz uzasadnienia projektów nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym wynika, że możliwość taka istniała w systemie prawa także przed wejściem w życie art. 17e ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym w dniu 30 grudnia 2015 r., który to przepis stanowi jedynie dookreślenie tej możliwości;

- 3) naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu 2 października 2016 r., zatem w dniu wydania zaskarżonej decyzji), ewentualnie w związku z art. 7 Konstytucji i art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten uprawniał Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego do nałożenia na skarżącą kary pieniężnej wydając decyzję w dniu, w którym nie istniały już zarzucane naruszenia prawa, bowiem skarżąca nie tylko dysponowała świadectwem bezpieczeństwa przedmiotowej bocznic (wydanym w dniu 18 listopada 2013 r.), ale także usunęła w ten sposób skutki ewentualnego wcześniejszego naruszenia prawa, co winno skutkować odstąpieniem od wymierzenia jakiegokolwiek, nawet symbolicznej kary pieniężnej.

Powódka wniosła o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego, ewentualnie o uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w całości poprzez orzeczenie co do istoty sprawy na zasadzie art. 398¹⁵ k.p.c. w ten sposób, że Sąd Najwyższy uchyli zaskarżony wyrok w całości, a następnie uwzględni odwołanie i uchyli decyzję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 2 października 2016 roku, znak: DN-WN. [...]1, a także zasądzi od pozwanego

na rzecz skarżącej kasacyjnie koszty postępowania apelacyjnego i kasacyjnego, w tym koszty zastępstwa procesowego, przy czym w zakresie kosztów zastępstwa procesowego w wielokrotności stawki podstawowej z uwagi na rodzaj i zawartość sprawy i wkład pracy pełnomocników w celu przyczynienia się do jej rozstrzygnięcia.

W odpowiedzi na skargę pozwany wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie o oddalenie w całości skargi kasacyjnej powódki, z uwagi na fakt, iż skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw, a także zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zagadnieniem kluczowym dla niniejszej sprawy, a w szczególności rozpoznania zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego podniesionych w punktach II 2 skarg kasacyjnych jest określenie konotacji oraz zakresu nazw „certyfikat bezpieczeństwa” i „świadcstwo bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej” w kontekście norm ustawy o transporcie kolejowym, w brzmieniu obowiązującym w okresach, za które zostały wymierzone kary, a także ich relacji względem siebie.

Przede wszystkim uznać należy, że posługiwanie się przez ustawodawcę różnymi terminami, w szczególności w ramach określonego aktu normatywnego, interpretowane powinno być jako wyraz jego racjonalności. Tym samym przyjęcie należy, że zarówno znaczenie użytych przez prawodawcę różnych terminów, jak i ich zakresy, powinny pozostawać różne. Konsekwentnie ich wykładnia nie może prowadzić do tych samych rezultatów. Przyjęcie odmiennego punktu widzenia nie tylko naruszałoby wskazaną zasadę racjonalności ustawodawcy, lecz także, w odniesieniu do procesu interpretacji, zakaz wykładni synonimicznej.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o transporcie kolejowym „przewoźnik kolejowy” w brzmieniu obowiązującym w okresach, za które zostały wymierzone kary, oznaczał przedsiębiorcę, który na podstawie licencji wykonywał przewozy kolejowe lub świadczył usługę trakcyjną. „Użytkownikiem bocznic kolejowej” był zaś

podmiot działający w obrębie bocznic kolejowej, będący jej właścicielem lub władającym na podstawie innego tytułu prawnego (art. 4 pkt 10a ustawy o transporcie kolejowym). Przy czym, stosownie do art. 4 pkt 10 ustawy o transporcie kolejowym, w brzmieniu obowiązującym w okresach, za które zostały wymierzone kary, „bocznica kolejowa” określana była jako droga kolejowa połączona z linią kolejową i służąca do wykonywania załadunku i wyładunku wagonów lub wykonywania czynności utrzymywania pojazdów kolejowych lub postoju pojazdów kolejowych oraz przemieszczania i włączania pojazdów kolejowych do ruchu po sieci kolejowej; w skład bocznicy wchodziły również urządzenia sterowania ruchem kolejowym oraz inne urządzenia związane z bezpieczeństwem ruchu kolejowego, które były na niej usytuowane. Natomiast „linia kolejowa” oznaczała drogę kolejową mającą początek i koniec wraz z przyległym pasem gruntu, na którą składają się odcinki linii, a także budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do prowadzenia ruchu kolejowego wraz z zajęтыми pod nie gruntami (art. 4 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w okresach, za które zostały wymierzone kary).

Zestawienie definicji ustawowych „bocznic kolejowej” oraz „linii kolejowej” nie pozostawia wątpliwości, że zarówno znaczenie przytoczonych określeń, jak i ich zakresy, pozostawały różne. Jednocześnie, zważywszy na definicję legalną „bocznic kolejowej”, w szczególności zwrot „droga kolejowa połączona z linią kolejową”, uznać należy, że pomiędzy zakresem „linii kolejowej” i „bocznic kolejowej” zachodził stosunek wykluczania się. Konsekwentnie z językowego punktu widzenia bocznica kolejowa nie mogła zostać uznana za linię kolejową i *vice versa*.

Wskazać również należy, że ustawa o transporcie kolejowym przewidywała różne znaczenie wyrażen „przewoźnik kolejowy” i „użytkownik bocznic kolejowej”. Jednoznacznie „przewoźnik kolejowy” powiązany został z czynnościami takimi, jak wykonywanie przewozów kolejowych i świadczenie usługi trakcyjnej, zaś „użytkownik bocznic kolejowej” z działaniami w obrębie bocznic kolejowej. Ponownie więc zakresy obu nazw pozostawały do siebie w stosunku wykluczania się. Nie stoi to na przeszkodzie temu, że w określonych okolicznościach ten sam podmiot pozostawać mógł zarówno „przewoźnikiem

kolejowym”, jak i „użytkownikiem bocznic kolejowej”, jednakże zważyć należy, że z obu wymienionymi rolami ustawa wiązała odmienny reżim prawny.

Z powyższymi rozróżnieniami w pierwszym rzędzie korespondowały obowiązki nałożone na „przewoźnika kolejowego” oraz „użytkownika bocznic kolejowej”. Przewoźnik kolejowy, w celu wykonywania swoich uprawnień, zobowiązany był do uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w okresach, za które zostały wymierzone kary), zaś użytkownik bocznic kolejowej – świadectwa bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym). Zważywszy na różny zakres czynności podejmowanych przez przewoźnika kolejowego i użytkownika bocznic kolejowej, nie można przyjąć, że certyfikat bezpieczeństwa uprawniał użytkowników bocznic kolejowych do eksploatacji tych bocznic bądź też, że świadectwo bezpieczeństwa uprawniało do wykonywania czynności charakterystycznych dla przewoźnika kolejowego. Jeśli bowiem nie tylko nie zachodziła tożsamość pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a użytkownikiem bocznic kolejowej, lecz nazwy te pozostawały do siebie w stosunku wykluczania się, podobnie jak linia kolejowa i bocznic kolejowa, to nie można przyjąć, że certyfikat bezpieczeństwa przewidziany dla przewoźnika kolejowego był zamienny albo nadrzędny (obejmował) w stosunku do świadectwa bezpieczeństwa przewidzianego dla użytkownika bocznic kolejowej.

Dodatkowym argumentem na rzecz powyższego jest treść definicji legalnej „świadectwa bezpieczeństwa” zawarta w art. 4 pkt 18 ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w okresach, za które zostały wymierzone kary. Zgodnie z nią „świadectwo bezpieczeństwa” oznaczał dokument potwierdzający zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wydawany podmiotom zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa (zdefiniowanego w art. 4 pkt 18a ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w okresach, za które zostały wymierzone kary) i autoryzacji bezpieczeństwa (zdefiniowanej w art. 4 pkt 18b ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w okresach, za które zostały wymierzone kary). Jednocześnie art. 18 ust. 2 i 3 ustawy o transporcie kolejowej zawierał zamknięty katalog podmiotów, które były

zwolnione z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa. Wśród tych podmiotów nie został wymieniony użytkownik bocznic kolejowej. Konsekwentnie należy przyjąć, że jedynym dokumentem uprawniającym użytkownika bocznic kolejowej do jej eksploatacji było świadectwo bezpieczeństwa.

2. Za błędne należy uznać rozumowanie przyjęte przez Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie o sygn. akt XVII AmK 5/17, a przedstawione w wyroku z 10 maja 2019 r. Sąd Okręgowy swoje rozważania oparł na wykładni językowej oraz funkcjonalnej.

Sformułowane przez SOKiK w oparciu o zasady wykładni językowej wnioski należy uznać za niepoprawne z powodów wskazanych w poprzednim punkcie.

Odwołując się do zasad wykładni funkcjonalnej SOKiK wskazał, że ustawodawca stworzył niższe wymogi w zakresie uzyskiwania dokumentów potwierdzających bezpieczeństwo transportu kolejowego dla podmiotów, które tylko w niewielkim zakresie wykonują przewozy kolejowe lub zarządzają infrastrukturą o ograniczonym zasięgu. Od tych podmiotów ustawodawca nie oczekuje bowiem spełnienia standardów dla uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa lub autoryzacji bezpieczeństwa, ale jedynie posiadania świadectwa bezpieczeństwa. Jednocześnie proste porównanie wymogów, jakie należy spełnić dla uzyskania świadectwa bezpieczeństwa i certyfikatu bezpieczeństwa wskazuje, że wymogi dla tych ostatnich są znacząco wyższe. Jeśli zatem przewoźnik kolejowy, aby mieć dostęp do całej infrastruktury kolejowej musi spełniać wyższe standardy bezpieczeństwa i uzyskać certyfikat bezpieczeństwa, to zdaniem SOKiK nielogiczne byłoby, aby przewoźnik, który jest jednocześnie użytkownikiem bocznic kolejowej, do eksploatacji tej bocznic musiał uzyskać odrębne świadectwo bezpieczeństwa.

SOKiK wskazał ponadto, że w 2015 r. ustawodawca polski przyjął nowe regulacje dotyczące wdrożenia Dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei i wprost postanowił, że przewoźnik legitymujący się certyfikatem bezpieczeństwa nie musi uzyskiwać odrębnego świadectwa bezpieczeństwa dla legalnego użytkownika bocznic kolejowej, ale może obejmować to certyfikat uzyskany dla przewoźnika kolejowego.

Pierwszą część rozumowania SOKiK, dotyczącą relacji pomiędzy uprawnieniem posiadacza certyfikatu bezpieczeństwa i świadectwa bezpieczeństwa, można rozumieć na dwa sposoby: 1) certyfikat bezpieczeństwa swoim zakresem obejmuje zakres świadectwa bezpieczeństwa, 2) na podstawie *argumentum a maiori ad minus* można przyjąć, że skoro powódka dysponuje certyfikatem bezpieczeństwa tj. dokumentem potwierdzającym, że spełnia wymogi bezpieczeństwa i w związku z tym może posiadać dostęp do infrastruktury kolejowej, którą są m.in. linie kolejowe, to tym bardziej spełnia wymogi bezpieczeństwa przewidziane dla drogi kolejowej połączonej z linią kolejową, która ma znacznie mniejsze znaczenie dla transportu kolejowego.

W pierwszym przypadku rozumowanie uznać należy za błędne z podstawowego powodu: w świetle jednoznacznych, przytoczonych w poprzednim punkcie, definicji legalnych nie można określać zakresu „certyfikatu bezpieczeństwa” i „świadectwa bezpieczeństwa” z pominięciem ich treści. Podkreślić w tym miejscu bowiem należy, że definicja legalna to rodzaj normy prawnej nakazującej przyjąć wskazane w niej znaczenie definiowanego terminu na potrzeby stosowania prawa. Konsekwentnie określając zakres i relacje zachodzące pomiędzy „certyfikatem bezpieczeństwa” i „świadectwem bezpieczeństwa” nie można abstrahować od ustalonej przez prawodawcę treści. Jak zaś wskazano w poprzednim punkcie uwzględnienie tej treści nakazuje przyjąć, że pomiędzy zakresami „certyfikatu bezpieczeństwa” i „świadectwa bezpieczeństwa” zachodzi stosunek wykluczania się.

Przyjmując zaś za podstawę rozumowania SOKiK *argumentum a maiori ad minus*, wskazać należy, że jako typ *argumentum a fortiori* wnioskowanie z większego na mniejsze stanowi rodzaj wnioskowania opartego na założeniu konsekwentności ocen prawodawcy. We wnioskowaniach tego rodzaju przyjmuje się, że prawodawca, uznając określone wartości, kieruje się nimi konsekwentnie w procesie tworzenia prawa. W przypadku *argumentum a fortiori* należy odwołać się do dorozumianej woli prawodawcy, zgodnie z którą można przyjąć założenie: jeśli prawodawca nadaje uprawnienie A, to tym bardziej nadaje uprawnienie B.

W świetle powyższego nie sposób zgodzić się z wnioskiem SOKiK z kilku powodów. Przede wszystkim, wnioskowanie z konsekwentności ocen prawodawcy, jak wszelkie wnioskowania prawnicze, to rozumowanie stosowane nie w celu interpretacji prawa (przepisu prawnego), lecz dla wyprowadzania normy, dla której podstawą jest nie konkretny przepis prawny, lecz norma prawna już wyinterpretowana z przepisu prawnego. Tego rodzaju sytuacja nie ma tu miejsca – zagadnienie sprowadza się wyłącznie do interpretacji poszczególnych przepisów prawnych.

Po drugie, przyjmując nawet, że w grę wchodzi zastosowanie wnioskowania prawniczego, *argumentum a fortiori* nakazuje przyjąć określoną wolę prawodawcy. W przypadku rozumowania zastosowanego przez SOKiK dorozumiana wola prawodawcy została całkowicie oderwana od treści, i to jednoznacznej, tworzonych przez niego przepisów prawnych. Konsekwentne należałoby przyjąć, że wolą ustawodawcy było pominięcie jego woli wyrażonej w przepisach prawnych, czego uczynić nie można.

Po trzecie niejasne pozostaje, na jakiej podstawie SOKiK ustalił, że certyfikat bezpieczeństwa jest czymś „więcej” aniżeli świadectwo bezpieczeństwa, skoro w świetle ustawy o transporcie kolejowym, są to instytucje różne i *de iure* (w okresie, za który nałożona została kara pieniężna) niezależne od siebie.

Przechodząc do argumentu nawiązującego do zmian prawnych z 2015 r. zauważyć należy, że w okresie objętym zaskarżoną decyzją brak było takiego, a nawet tego rodzaju uregulowania prawnego. Konsekwentnie posiadanie przez przewoźnika certyfikatu bezpieczeństwa, nie przekładało się na posiadanie świadectwa bezpieczeństwa użytkowania bocznic kolejowej, a tym samym, z prawnego punktu widzenia, nie stanowiło wystarczającej gwarancji bezpieczeństwa ruchu na bocznic kolejowej.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że także po wprowadzeniu wspomnianych zmian ustawodawczych, a zatem odkąd istnieje możliwość objęcia certyfikatem bezpieczeństwa bocznic kolejowej, możliwość ta uzależniona jest od zapewnienia, za pomocą odpowiednich uregulowań wdrożonych w danym przedsiębiorstwie (procedur, instrukcji, regulaminów), szeregu wymagań obejmujących m.in.:

- przeprowadzenie oceny i wyceny ryzyka zgodnie z Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 402/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie wspólnej metody oceny bezpieczeństwa w zakresie wyceny i oceny ryzyka i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 352/2009 (Dz.Urz. L 121/8 z 3 maja 2013 r.);

- ujęcie w Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem przewoźnika kolejowego realizowanych procesów związanych z eksploatacją bocznic kolejowej takich jak np. utrzymanie infrastruktury, załadunek i wyładunek towarów, przygotowanie taboru do jazdy itp.;

- opracowanie uregulowań dotyczących utrzymania bocznic kolejowych, określających warunki i wymagania techniczne oraz zasady utrzymania i nadzoru nad stanem technicznym obiektów i urządzeń infrastruktury kolejowej przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego na użytkowanych bocznicach kolejowych;

- warunki techniczne bocznic takie jak np. prędkość, nacisk na oś, nośność obiektów inżynierskich;
- opis infrastruktury bocznic, tj. określenie i opis elementów składowych bocznic oraz wymagań, jakie powinny spełniać;
- zachowanie właściwego stanu technicznego bocznic;
- nadzór nad eksploatacją i utrzymaniem bocznic kolejowej, w szczególności ujawnianie stwierdzonych nieprawidłowości w protokołach i książce utrzymania bocznic, kontroli wykonania konserwacji i napraw;
- określenie częstotliwości wykonywania kontroli;
- sposób i warunki opracowania harmonogramu czynności utrzymaniowych;
- sposób realizacji poszczególnych czynności związanych z utrzymaniem bocznic;
- sposób wstrzymywania eksploatacji bocznic w razie stwierdzonych nieprawidłowości;
- warunki bezpieczeństwa i higieny pracy na bocznicach.

Ponadto, aby bocznic kolejowa została objęta certyfikatem bezpieczeństwa należy w funkcjonującym Systemie Zarządzania Bezpieczeństwem dokonać szeregu zmian.

W świetle powyższego nie ma podstaw do uznania, że uzyskanie przez powódkę certyfikatu bezpieczeństwa w 2009 r. było wystarczającym gwarantem zapewnienia bezpieczeństwa na bocznicach kolejowych.

Z powyższych względów za nietrafną należy ocenić również argumentację powódki odwołującą się do art. 17e ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym.

3. Z przyczyn podanych w punktach 1 i 2 Sąd Najwyższy uznał, że zarzuty skarg kasacyjnych dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego poprzez odpowiednio: (1) naruszenie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym oraz w zw. z art. 4 pkt 18 ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji), ewentualnie w zw. z art. 7 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji albo (2) naruszenie art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym oraz w zw. z art. 4 pkt 18 ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji), ewentualnie w zw. z art. 7 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji i art. 17e ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym, są niezasadne.

4. Zgodnie z art. 316 § 1 k.p.c. po zamknięciu rozprawy sąd wydaje wyrok, biorąc za podstawę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy; w szczególności zasądzeniu roszczenia nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że stało się ono wymagalne w toku sprawy. Jednocześnie wskazać należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego art. 316 § 1 k.p.c. powinien być stosowany w sprawach z zakresu regulacji różnych rynków (sprawach regulacyjnych) z uwzględnieniem specyfiki tych spraw, determinowanej przez prawidłowe określenie przedmiotu sporu między przedsiębiorcą a organem regulacyjnym (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 20 września 2011 r., III SK 55/10; 7 lipca 2011 r., III SK 52/10; 4 marca 2014 r., III SK 35/13). W przypadku decyzji regulacyjnych przedmiotem sporu jest zazwyczaj formalna i materialna poprawność ukształtowania przez organ regulacyjny praw i obowiązków (sytuacji prawnej) przedsiębiorcy. Zadaniem sądu orzekającego w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego jest udzielenie ochrony prawnej przedsiębiorcy wnoszącemu odwołanie przez weryfikację decyzji w zakresie wskazanym w odwołaniu i w ten sposób rozstrzygnięcie sporu między przedsiębiorcą a tym organem

(zob. np. wyroki Sądu Najwyższego z 23 czerwca 2013 r., III SK 36/12 oraz z 18 maja 2012 r., III SK 37/11). Podstawę decyzji stanowią natomiast określone ustalenia faktyczne oraz stan prawny, aktualne w chwili wydania decyzji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 7 lipca 2011 r., III SK 52/10; 22 października 2019 r., I NSK 65/18).

Ponadto zgodzić się należy z pozwanym, że ogólny paradygmat działania organu administracji publicznej oparty jest przede wszystkim na zasadach określonych w Rozdziale 2 k.p.a. W szczególności należy zwrócić uwagę na art. 6, 7, 8 § 2 oraz 12 k.p.a. Zgodnie z pierwszym z przywołanych przepisów organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Artykuł 7 k.p.a. stanowi zaś, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zgodnie z art. 8 § 2 k.p.a. organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Natomiast art. 12 § 1 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Uwzględniając zadania organów administracji publicznej, a także – wynikający z przytoczonych przepisów – ich *modus operandi* przyjąć należy, że kontrola legalności i prawidłowości decyzji administracyjnej powinna być przeprowadzana w odniesieniu do stanu faktycznego i stanu prawnego aktualnego na dzień podejmowania przez organ administracji rozstrzygnięcia w postaci decyzji administracyjnej. Przyjęcie odmiennej perspektywy prowadziłoby do wniosku, iż organ administracji w zasadzie nie powinien uzależniać swojej decyzji od stanu faktycznego i prawnego na dzień wydania decyzji, lecz powinien antycypować przyszłe zmiany. Konsekwentnie dopuszczając możliwość uchylecia lub zmiany decyzji administracyjnej przez sąd w trybie kontroli następczej, w oparciu o znowelizowany stan prawny – aktualny na dzień orzekania przez sąd, a nie dzień wydania zaskarżanej decyzji – należałoby zaakceptować sytuację, w której sąd

orzekać będzie o niewłaściwym zastosowaniu prawa przez organ administracji publicznej w odniesieniu do stanu faktycznego sprawy administracyjnej, w której to organ administracji – w ówczynie obowiązującym stanie prawnym – nie mógł zastosować zgodnie z prawem innego rozstrzygnięcia. Działanie takie nie tylko prowadziłoby do wniosków naruszających zasadę sprzeczności, bowiem decyzja administracyjna wydana zgodnie z prawem byłaby jednocześnie decyzją administracyjną niezgodną z prawem, ale także uniemożliwiła organowi administracji publicznej działanie zgodne z zasadami określonymi w Rozdziale 2 k.p.a.

W konsekwencji nie można się zgodzić z twierdzeniem powódki, że w sprawie winien znaleźć zastosowanie art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu nadanym mu przez ustawodawcę od dnia 30 grudnia 2016 r. W przeciwieństwie do typowych spraw cywilnych, w których wyrok sądu rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron postępowania, w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu stosunki prawne między przedsiębiorcami zostały już ukształtowane w decyzji regulacyjnej (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 4 marca 2014 r., III SK 35/14). Cezurę dla ustalenia stanu faktycznego sprawy stanowi data wydania decyzji, przy czym chodzi o sytuację na rynku poddanym regulacji oraz o zidentyfikowane przez Prezesa Urzędu problemy w jego działaniu wymagające ingerencji. Analogicznie przedstawia się kwestia stanu prawnego, według którego oceniana jest legalność i celowość decyzji, chyba że z przepisów przejściowych wynikają odmienne unormowania w tym zakresie. Co więcej, z relewantnego dla oceny zasadności skargi kasacyjnej przepisu przejściowego ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 1923) tj. art. 5 ust. 1 wynika, że nowe brzmienie art. 66 ust. 2a nie mogło mieć zastosowania do decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego wydanej w październiku 2016 r.

5. Nie można podzielić również twierdzenia powódki, że zaprzestanie użytkowania bocznic kolejowej bez właściwego dokumentu należy uznać za tożsame z usunięciem skutków naruszenia. Jak wskazał bowiem Sąd Najwyższy w wyroku z 15 lutego 2018 r., sygn. akt I NSK 12/18, możliwość odstąpienia od nałożenia kary dotyczy tych naruszeń prawa, zagrożonych karą pieniężną,

które mają charakter skutkowy. Delikty administracyjne, których dopuściła się powódka dotyczą niespełnienia formalnych wymogów korzystania z bocznic kolejowej, czyli braku posiadania świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej i jako takie mają charakter bezskutkowy. Konsekwentnie okoliczność, że w okresie objętym decyzjami nie nastąpił skutek będący następstwem faktycznego zagrożenia bezpieczeństwa na bocznic kolejowej, pozostaje dla sprawy całkowicie irrelevantna. Podkreślić przy tym należy, że w art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym (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. 2016, poz. 1923) mowa była wprost o skutkach naruszenia konkretnego przepisu wymienionego w art. 66 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym i ich usunięciu, a nie dalszych skutkach, jakie mogły być ewentualnie następczą konsekwencją tego naruszenia (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 15 lutego 2018 r., I NSK 12/18; 22 maja 2020 r., I NSK 1/20).

Ponadto wskazać należy, że możliwość odstąpienia od wymierzania kary pieniężnej za czyny objęte zakresem normowania art. 66 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, w świetle art. 66 ust. 2a wskazanej ustawy, stanowi wyjątek od zasady. Konsekwentnie, zgodnie z dyrektywą wykładni systemowej *exceptiones non sunt extendae*, przyjmując należy, że wyrażenie „usunięcie skutków naruszenia” nie może być interpretowane w sposób ekstensywny. W szczególności odrzucić należy pogląd, że zakres wskazanego wyrażenia pozostaje zamienny z zakresem wyrażenia „zaprzestanie naruszenia” lub „usunięcie nieprawidłowości” (tak też Sąd Najwyższy w wyrokach z: 31 maja 2017 r., III SK 27/16, oraz 11 października 2017 r., III SK 44/16).

6. Z przyczyn podanych w punktach 4 i 5 Sąd Najwyższy uznaje, że zarzuty skarg kasacyjnych dotyczące naruszenia art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c. oraz w zw. z art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym są niezasadne.

7. Odnosząc się do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego wskazanych w pkt. II 3 skarg kasacyjnych, w pierwszym rzędzie wskazać należy na aktualność również w tym zakresie ustaleń poczynionych w pkt. 5 niniejszego

uzasadnienia. Jednocześnie zauważyć należy, że ustawodawca w art. 66 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, posłużył się zwrotem „karze pieniężnej podlega”. Oznacza to, że co do zasady, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego miał obowiązek nałożenia kary pieniężnej w przypadkach przewidzianych w ustawie, w tym w art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w dacie wystawienia zaskarżonych decyzji, zgodnie z którym karze administracyjnej podlegał zarządca, przewoźnik kolejowy lub użytkownik bocznic kolejowej, który prowadził działalność bez dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 18 ustawy, czyli m.in. świadectwa bezpieczeństwa.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy uznał zarzuty naruszenia prawa materialnego poprzez naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o transporcie kolejowym, ewentualnie w zw. z art. 7 Konstytucji i art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym za niezasadne.

8. Mając na uwadze powyższe, wobec stwierdzenia bezzasadności sformułowanych przez powódkę zarzutów, skargi kasacyjne należało uznać za pozbawione uzasadnionych podstaw i jako takie oddalić (art. 398¹⁴ k.p.c.).

O kosztach procesu w postępowaniu kasacyjnym Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. w zw. z art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.

Na zasądzoną z tego tytułu od powódki na rzecz pozwanego kwotę 900 zł składa się wynagrodzenie pełnomocnika pozwanego będącego radcą prawnym, ustalone zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 265) w wysokości 540 zł w niniejszej sprawie, a w połączonej do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. I NSKP 33/22 w wysokości 360 zł.

