



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 sierpnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Tomasz Demendecki (przewodniczący)

SSN Marek Dobrowolski (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Wiak

w sprawie 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 2 sierpnia 2023 r.
skargi kasacyjnej pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 listopada 2020 r., sygn. VII AGa 155/19:

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. zasądza od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz P. S.A. w W. kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**
- 3. s.h.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: „Prezes UTK”) decyzją z 22 sierpnia 2013 r. znak: [...], na podstawie art. 104 § 1 i 2 k.p.a. oraz art. 66 ust. 2 w zw. z art 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i art. 14b ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. 2007, nr 16, poz. 94 z późn. zm., dalej: „u.t.k.”), nałożył na P. S.A. z siedzibą w W. (dalej: „P.”) karę pieniężną w wysokości [...] zł za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niewłaściwym zrealizowaniu przez P. obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r. poprzez niepodanie do publicznej wiadomości: 1) rocznego rozkładu jazdy dla przewozu osób, co jest sprzeczne z art. 30 ust. 5c u.t.k.; 2) tabel dla poszczególnych linii z wyszczególnieniem kursujących tam pociągów dla rocznego rozkładu jazdy dla przewozu osób, co jest sprzeczne z art. 30 ust. 5c u.t.k. w zw. z art. 4 pkt 4 i pkt 23 u.t.k. Ponadto Prezes UTK umorzył postępowanie z uwagi na bezprzedmiotowość w części dotyczącej: 1) niepodania do publicznej wiadomości rocznego rozkładu jazdy dla przewozu osób: w zakresie, w jakim dotyczy informacji o skomunikowanych połączeniach; 2) nieumieszczenia na rozkładach jazdy informacji o odległości w kilometrach pomiędzy przystankami komunikacyjnymi. Decyzją z 20 marca 2014 r., znak: [...], Prezes UTK utrzymał w mocy decyzję z 21 sierpnia 2013 r. (dalej: „decyzja z 2013 r.” lub „decyzja o karze”).

Powód wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: na decyzję Prezesa UTK z 20 marca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 12 listopada 2014 r., (VII SA/Wa 1045/14), uchylił decyzję z 20 marca 2014 r., w części utrzymującą w mocy pkt 2 decyzji z 21 sierpnia 2013 r. oraz oddalił skargę w pozostałym zakresie. Uchylona część decyzji z 21 sierpnia 2013 r. dotyczyła niepodania do publicznej wiadomości tabel dla poszczególnych linii z wyszczególnieniem kursujących tam pociągów dla rocznego rozkładu jazdy dla przewozu osób. Natomiast w pozostałym zakresie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie utrzymał w mocy decyzję z 20 marca 2014 r. utrzymującą w mocy decyzję z 21 sierpnia 2013 r. stwierdzającą stosowanie przez P. zakazanej praktyki. Skargi kasacyjne od powyższego wyroku

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego złożyli: Prezes UTK oraz P. Wyrokiem z 6 września 2016 r., (II GSK 455/15), Naczelny Sąd Administracyjny oddalił obie skargi kasacyjne. Tym samym wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 listopada 2014 r. (VII SA/Wa 1045/14), uprawomocnił się.

Od decyzji z 2013 r. powód wniósł również odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zaskarżając ją w całości. Wyrokiem z 4 stycznia 2019 r. Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję i zasądził od Prezesa UTK na rzecz P. kwotę 100 zł tytułem zwrotu opłaty sądowej od odwołania oraz kwotę 360 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Apelację od powyższego wyroku wniósł pozwany, zaskarżając go w całości. Wyrokowi zarzucił naruszenie;

I. przepisów postępowania, mający bezpośredni i istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku t.j.:

a) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez błąd w ustaleniach faktycznych i wadliwe uznanie, iż rozstrzygnięcie zawarte w sentencji i uzasadnieniu decyzji z 2013 r. polegające na nałożeniu kary pieniężnej na powoda w wysokości [...] zł za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegające na niewłaściwym zrealizowaniu przez powoda obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r., nie pozwala na ustalenie samodzielne przez Sąd w jakiej wysokości pozwany nałożył karę pieniężną na każde z naruszeń, a tym samym zaskarżona decyzja nie nadaje się do weryfikacji. Co doprowadziło Sąd I instancji do wadliwego wniosku, iż zaskarżona decyzja musiała być uchylona w całości, podczas gdy co najmniej w części kara pieniężna była oczywiście zasadna a odwołanie powoda powinno zostać, co najmniej w części oddalone;

b) art. 233 § 1 k.p.c. poprzez brak wszechstronnego rozważania zebranego w sprawie materiału dowodowego oraz dokonanie jego oceny z przekroczeniem granic swobodnej oceny dowodów, t.j. przyjęcie, iż stopień szkodliwości działań powoda powinien być zindywidualizowany w stosunku do każdego z czynów, wadliwe przyjęcie, iż nałożenie kary za każde naruszenie, a przede wszystkim

wadliwe przyjęcie, iż zaskarżona decyzja jest dotknięta wadą tego rodzaju, iż nie pozwala na poddanie jej kontroli sądowej w odniesieniu do wysokości kary nałożonej na powoda z tytułu naruszenia poszczególnych przepisów u.t.k., oraz nieprawidłowe przyjęcie, że zaskarżona decyzja z 2013 r. nakładała na powoda jedną karę pieniężną za dwa czyny, podczas gdy z decyzji wynika, że powód został ukarany za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegających na niewłaściwym zrealizowaniu przez P. obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r., stosownie do art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 14b ust. 1 u.t.k.;

c) art. 328 § 2 k.p.c. poprzez naruszenie określonych w tym przepisie wymagań dotyczących sporządzenia uzasadnienia wyroku z 4 stycznia 2019 r. W szczególności poprzez zaniechanie wyjaśnienia podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa, nadto nierozpoznanie istoty sporu, a mianowicie uchylenie się przez Sąd Okręgowy od zbadania czy naruszenia przez powoda przepisów u.t.k. wskazanych w zaskarżonej decyzji z 2013 r. uzasadniały nałożenie kary pieniężnej i jej wysokość;

d) art. 479⁷⁵ § 1 i 2 k.p.c. poprzez jej niezastosowanie w sytuacji, gdy odwołanie powoda nie zawierało zarzutów uzasadniających jego uwzględnienie oraz gdy istniała podstawa prawna do wydania decyzji z 2013 r., a także zaniechanie rozpoznania istoty sprawy (jej aspektów merytorycznych) oraz zaniechanie oddalenia odwołania, lub ewentualnie zmiany decyzji w części, gdy w niniejszej sprawie zachodziły przesłanki do wydania wyroku uchylającego decyzję (w całości).

II. naruszenie przepisów prawa materialnego tj.:

a) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 14b ust. 1 u.t.k. w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż w sytuacji gdy Prezes UTK mając na uwadze specyfikę i charakter postępowania w sprawie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, w postępowaniu w sprawie nałożenia kary stwierdza stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegających na niewłaściwym zrealizowaniu przez powoda obowiązku

udzielenia pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r. ze wskazaniem dwóch elementów naruszeń w ramach tego samego bezprawnego czynu, musi zrelatywizować kryteria wymiaru kary dla każdego zindywidualizowanego składowych elementów naruszenia stwierdzonego w wydanej przez siebie decyzji, co prowadzi do wniosku, iż Sąd I instancji wadliwie uchylił w całości decyzję z 2013 r. w sytuacji, gdy naruszenie przez powoda zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym były ewidentne, co w konsekwencji doprowadziło do bezkarności podmiotu naruszającego zbiorowe interesy słabszej strony – t.j. pasażerów w transporcie kolejowym;

b) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 14b ust. 1 u.t.k. w zw. z art. 66 ust. 2 i ust. 2b u.t.k. w zw. z art. 2 Konstytucji RP poprzez błędną i rozszerzającą wykładnię naruszającą: cele ustawy o transporcie kolejowym oraz poprzez wadliwe przyjęcie, iż Prezes UTK musi wykazać oddzielnie w sentencji decyzji lub też jej uzasadnieniu wysokość kary za każde ze stwierdzonych naruszeń w ramach ustalonego dopuszczenia się przez powoda stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegające na niewłaściwym zrealizowaniu przez powoda obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r.;

c) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.t.k. w zw. z art. 107 § 1 i 3 k.p.a. w zw. z art. 66 ust. 2 i ust. 2b u.t.k. poprzez wadliwe przyjęcie, iż istnieje konieczność wskazywania w sentencji decyzji lub też jej uzasadnieniu wysokość kary za każde ze stwierdzonych naruszeń, gdy wspomniany przepis przewiduje wyłącznie jedną karę za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, o których mowa w art. 14b ust. 1 u.t.k., nie przewiduje natomiast nałożenia kar „szczątkowych”.

Prezes UTK w związku z powyższymi zarzutami wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie odwołania powoda oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania apelacyjnego, ewentualnie uchylenie

zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji i rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 23 listopada 2020 r. (VII AGa 155/19), oddalił apelację Prezesa UTK oraz zasądził od niego na rzecz powoda zwrot kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Pismem z 23 kwietnia 2021 r. pozwany wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w którym zaskarżył go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu pozwany zarzucił:

1) naruszeniu prawa materialnego, tj.:

a) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 14b ust. 1 u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji z 2013 r.), poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż w sytuacji gdy pozwany, w postępowaniu w sprawie nałożenia kary stwierdza stosowanie bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegających na niewłaściwym zrealizowaniu przez P., obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r., musi zrelatywizować kryteria wymiaru kary dla każdego czynu pomimo istnienia jednego czynu bezprawnego mającego dwa elementy naruszenia, co w konsekwencji doprowadziło do niewymierzenia kary w niniejszej sprawie przez Sąd Apelacyjny, mimo że kara powinna być wymierzona z uwagi na to, że czyn miał miejsce;

b) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 14b ust. 1 u.t.k. w zw. z art. 66 ust. 2 i ust. 2b u.t.k. poprzez błędną wykładnię naruszającą zasady ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym (art. 1 pkt 7 u.t.k.) w postaci wadliwego przyjęcia, iż pozwany musi wykazać oddzielnie w sentencji decyzji lub też jej uzasadnieniu wysokość kary za każde ze stwierdzonych naruszeń w ramach ustalonego dopuszczenia się przez powoda stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegające na niewłaściwym zrealizowaniu przez powoda obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób

w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r., w sytuacji gdy mamy do czynienia jedynie z dwoma elementami tego samego bezprawnego czynu;

2) naruszeniu przepisów postępowania, mogące mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj. art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 66 ust. 2 u.t.k. poprzez niewydanie przez Sąd Apelacyjny wyroku reformatoryjnego zmieniającego wyrok Sądu I instancji i orzekającego co do istoty sprawy – mimo że Sąd Apelacyjny nie zaprzeczył, że nastąpiło naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegających na niewłaściwym zrealizowaniu przez powoda obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r., co powinno skutkować oddaleniem odwołania powoda i utrzymaniem w mocy zaskarżonej decyzji z 2013 r.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej pozwany podniósł, że obowiązek publikacji rozkładu jazdy w formie tabel jest jedynie uszczegółowieniem samego obowiązku publikacji rozkładu jazdy (częścią składową). Gdyby przyjąć rozumowanie, że obowiązek publikacji rozkładu jazdy w formie tabel jest odrębnym obowiązkiem to oznaczałoby to, że pozwany zarzuca niespełnienie przez powoda dwa razy tego samego obowiązku publikacji rozkładu jazdy: raz jako obowiązku „autonomicznego” (bez określenia formy jego realizacji) i dwa, jako obowiązku publikacji rozkładu jazdy w określonej formie. W związku z tym pozwany stwierdził, że w konsekwencji Sąd Apelacyjny błędnie przyjął, że pozwany musi wykazać oddzielnie w sentencji decyzji lub też jej uzasadnieniu wysokość kary za każde ze stwierdzonych naruszeń w ramach ustalonego dopuszczenia się przez powoda stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowi interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegających na niewłaściwym zrealizowaniu przez powoda obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy w sytuacji, gdy mamy do czynienia jedynie z dwoma elementami tego samego bezprawnego czynu.

Odnośnie do zarzutu naruszenia prawa procesowego pozwany podniósł, iż z treści uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że nastąpiło naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe

interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegających na niewłaściwym zrealizowaniu przez powoda obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r. Zdaniem pozwanego wydanie wyroku reformatoryjnego jest możliwe nie tylko wtedy, gdy sąd odwoławczy przyjmie własne ustalenia faktyczne, odmienne od ustaleń sądu I instancji, ale także w przypadku braku własnych, odmiennych ustaleń faktycznych. Sąd II instancji może zatem zmienić zaskarżony wyrok, gdy dokona odmiennej oceny materialnoprawnej faktów ustalonych przez sąd I instancji. W ocenie pozwanego istniała zatem podstawa prawna do zmiany przez Sąd Apelacyjny wyroku Sądu Okręgowego i orzeczenia co do istoty sprawy w ten sposób, że wskutek naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym zasadne było oddalenie odwołania powoda i utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji z 2013 r.

Odpowiedź na powyższą skargę kasacyjną złożył powód P. W piśmie z 14 czerwca 2021 r. wniósł o oddalenie w całości skargi kasacyjnej pozwanego – z uwagi na fakt, że nie zawiera ona uzasadnionych podstaw. Ponadto, wniósł o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda jest niezasadna i nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Prezes UTK w decyzji o stwierdzeniu w sposób samodzielny i odrębny badał możliwość uznania określonego działania za praktykę naruszającą zbiorowe interesy pasażerów w stosunku do każdego z dwóch zarzucanych P. nieprawidłowości, dochodząc odrębnie w stosunku do tych dwóch zachowań do wniosków, że każdy z nich stanowi naruszenie zbiorowych interesów pasażerów. Wskazuje na to zarówno sentencja decyzji o stwierdzeniu, jak i uzasadnienie tej decyzji, które odrębnie typizuje zachowania P. jako takie naruszenia. Należy zgodzić się z oceną powoda, że w żadnym momencie Prezes UTK nie dał wyrazu, aby o stwierdzeniu praktyki

naruszającej zbiorowe interesy pasażerów miało świadczyć łączne niewykonanie przez P. wskazanych obowiązków, co miałoby stanowić jedno naruszenie.

W decyzji o karze również Prezes UTK w sposób jednoznaczny wskazał, że kara jest nakładana za dwa odrębne delikty, mające stanowić samodzielne naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. W uzasadnieniu tej decyzji w sposób odrębny zostały ocenione przesłanki bezprawności i naruszenia zbiorowych interesów pasażerów do dwóch zarzucanych P. nieprawidłowości, wprost wskazując na części dotyczące „naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym poprzez niepodanie do publicznej wiadomości rocznego rozkładu jazdy dla przewozu osób” (s. 5-6 uzasadnienia decyzji o karze) i „naruszenia zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym poprzez niepodanie do publicznej wiadomości rocznego rozkładu jazdy w formie tabel” (s. 6-8 uzasadnienia decyzji o karze).

Zarówno ocena przesłanek wymiaru kary, tj. zakres naruszeń, dotychczasowa działalność i możliwości finansowe, jak i wyliczenie wysokości kary miało charakter zunifikowany. Prezes UTK nie przedstawił odrębnie procesów wymiaru kary w stosunku do każdego z naruszeń. Z uzasadnienia decyzji wynika, że Prezes UTK „nałożył karę pieniężną”, „ustalił karę”, „określił podstawę wymiaru kary” oraz „wyliczył karę”, a więc jednoznacznie wyraża motywy nałożenia jednej kary, a nie odrębnych kar za każde naruszenie. Z powyższego jednoznacznie wynika, że pogląd Sądu Apelacyjnego w tej sprawie o sformułowaniu w decyzji o karze więcej niż jednej zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, nie wynika z zastosowania przepisów art. 14b ust. 1 u.t.k. w zw. z art. 13 ust. 6 u.t.k., ale stanowi konsekwencję określenia przez Prezesa UTK zakresu przedmiotowego zarzucanych deliktów i sposobu stypizowania zarzucanych nieprawidłowości w decyzji o stwierdzeniu i decyzji o karze, a także ich interpretacji.

Należy zgodzić się z poglądem powoda, że stanowisko Prezesa UTK, iż obowiązek publikacji rozkładu jazdy w formie tabel był jedynie uszczegółowieniem samego obowiązku publikacji rozkładu jazdy, nie przystaje do treści, zarówno decyzji o stwierdzeniu, jak i decyzji o karze. Świadczy o tym dodatkowo fakt, że zarzucane P. niepodanie do publicznej wiadomości rocznego rozkładu jazdy dla przewozu osób

(pkt 1) decyzji o karze miało polegać na nieopublikowaniu jednego rozkładu jazdy pociągów obowiązującego jeden rok, ale podzieleniu rozkładu na sześć faz. Natomiast zarzut dotyczący nieopublikowania rozkładu w formie tabel (pkt 2) decyzji o karze odnosił się do tego, że plakatowe rozkłady jazdy pociągów nie zawierały tabel dla poszczególnych linii, w których rozpisane byłyby wszystkie kursujące daną linią pociągi z godzinami odjazdów ze wszystkich poszczególnych stacji i przystanków osobowych. Trudno więc z tych przyczyn podzielić pogląd Prezesa UTK, że zarzut dotyczący formy tabel miał jedynie uszczegóławiający (składowy) charakter odnoszący się do zarzutu nieopublikowania rozkładu jazdy, gdyż odnosił się do całkiem innych okoliczności niż ten wskazany w pkt 1 decyzji o karze.

Wbrew twierdzeniom pozwanego Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie nie odmówił zweryfikowania kary administracyjnej z uwagi tylko na to, że sąd administracyjny w ostatecznym orzeczeniu przesądził o tym, że jedna z zarzucanych przez Prezesa UTK bezprawnych praktyk w rzeczywistości takiej praktyki nie stanowi. Pozwany pomija w skardze kasacyjnej okoliczność, że Sąd Apelacyjny oddalił apelację pozwanego z uwagi na to, że Prezes UTK nakładając karę pieniężną za dwa zachowania (delikty), nie rozważył odrębnie dla każdego naruszenia dyrektyw wymiaru kary wynikających z art. 66 ust. 2 u.t.k., podczas gdy stopień szkodliwości działań powinien być zindywidualizowany w stosunku do każdego ze stwierdzonych czynów. Sąd Apelacyjny stanął bowiem na stanowisku, wyrażonym przez Sąd Najwyższy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 marca 2013 r., III SK 31/13), że jeżeli Prezes UTK w jednym postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej stwierdza dopuszczenie się przez przedsiębiorcę różnych czynów sankcjonowanych karą pieniężną, musi relatywizować kryteria wymiaru kary pieniężnej do każdego zindywidualizowanego naruszenia stwierdzonego w wydanej przez siebie decyzji.

Jednocześnie Sąd Apelacyjny wskazał, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezes UTK przeprowadził analizę dyrektyw wymiaru kary, która nie pozwala na ich zindywidualizowanie w stosunku do każdego ze stwierdzonych czynów. W sytuacji natomiast ostatecznego stwierdzenia przez sąd administracyjny, że jeden z zarzucanych deliktów w rzeczywistości takim deliktem nie jest, to wobec braku indywidualizacji przesłanek wymiaru kary, nie jest możliwe poddanie tego

zagadnienia kontroli sądowej w odniesieniu do wysokości kary nałożonej z tytułu naruszenia poszczególnych przepisów ustawy o transporcie kolejowym.

Wobec powyższego za bezzasadny należy uznać pierwszy zarzut skargi kasacyjnej obejmujący naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 14b ust. 1 u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji z 2013 r.). Pozwany zarzucił Sądowi Apelacyjnemu naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że pozwany w postępowaniu w sprawie nałożenia kary stwierdza stosowanie bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegających na niewłaściwym zrealizowaniu przez P. obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób, musi relatywizować kryteria wymiaru kary dla każdego czynu pomimo istnienia jednego czynu bezprawnego mającego dwa elementy naruszenia, co miało doprowadzić do niewymierzenia kary w niniejszej sprawie.

W ocenie Sądu Najwyższego sformułowany w ten sposób zarzut naruszenia prawa materialnego nie przystaje do okoliczności sprawy i nie wykazuje błędu Sądu Apelacyjnego. Został on sformułowany jako naruszenie polegające na błędnej wykładni przepisów prawa, natomiast należy podkreślić, że Sąd Apelacyjny nie dokonał wykładni art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 14b ust. 1 u.t.k. w sposób opisany przez Prezesa UTK. Pozwany wskazał, że błędna wykładnia polegała na przyjęciu, że musi on zrelatywizować kryteria wymiaru kary dla każdego czynu pomimo istnienia jednego czynu bezprawnego mającego dwa elementy naruszenia, natomiast z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd Apelacyjny, odwołując się do wskazanych przepisów, dokonał wnioskowania w całkowicie innym zakresie, a mianowicie wskazał, że „w sytuacji, gdy powód dopuścił się kilku praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, w sentencji decyzji lub jej uzasadnieniu wysokość kary za każde ze stwierdzonych naruszeń powinna być określona osobno” (s. 11 uzasadnienia zaskarżonego wyroku), a także „w niniejszym przypadku za wymienione w decyzji dwa różne czyny (sankcjonowane karą pieniężną na podstawie art. 14b ust. 1 u.t.k) została wymierzona jedna kara bez szczegółowej oceny w świetle przesłanek z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.t.k. W ocenie Sądu Apelacyjnego „stopień szkodliwości działań powoda winien być zindywidualizowany

w stosunku do każdego ze stwierdzonych czynów” (s. 12 uzasadnienia zaskarżonego wyroku).

Z powyższego wynika, że Sąd Apelacyjny dokonał wykładni wskazanych przepisów prawa w kontekście ustalenia, że w decyzji o karze doszło do nałożenia kary administracyjnej za dwa samodzielne i odrębne delikty stanowiące praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów, a Prezes UTK miał obowiązek w tej decyzji dokonać oceny przesłanek wymiaru kary oddzielnie w stosunku do każdego z tych deliktów, zgodnie ze standardami ochrony prawnej, jakie zostały określone w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zarzut pozwanego odnosi się natomiast do sytuacji, w której Sąd Apelacyjny miałby wnioskować o konieczności zrelatywizowania kryteriów wymiaru kary dla każdego czynu pomimo istnienia jednego czynu bezprawnego mającego dwa elementy naruszenia. Z tego wynika istotna rozbieżność pomiędzy treścią zarzutu stawianego Sądowi Apelacyjnemu przez pozwanego, a rzeczywistym sposobem wykładni przepisów prawa, który został przeprowadzony przez Sąd Apelacyjny. W tym stanie rzeczy nie można przyjąć, aby zarzut ten podważał prawidłowość wykładni dokonanej przez Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie, skoro Sąd Apelacyjny takiej wykładni w rzeczywistości nie przeprowadził.

Za bezzasadny należy także uznać drugi zarzut prawa materialnego sformułowany w skardze kasacyjnej. Pozwany zarzucił Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 14b ust. 1 u.t.k. w zw. z art. 66 ust. 2 i ust. 2b u.t.k. poprzez błędną wykładnię naruszającą zasady ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym (art. 1 pkt 7 u.t.k.) w postaci wadliwego przyjęcia, iż pozwany musi wykazać oddzielnie w sentencji decyzji lub też jej uzasadnieniu wysokość kary za każde ze stwierdzonych naruszeń w ramach ustalonego dopuszczenia się przez powoda stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym polegające na niewłaściwym zrealizowaniu przez powoda obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów w zakresie ogłaszania i treści rozkładów jazdy dla przewozu osób w związku z jego zmianą w dniu 8 grudnia 2012 r., w sytuacji gdy mamy do czynienia jedynie z dwoma elementami tego samego bezprawnego czynu.

W ocenie Sądu Najwyższego sformułowany zarzut naruszenia prawa materialnego, analogicznie jak zarzut pierwszy, nie przystaje do okoliczności sprawy i nie wykazuje błędu Sądu Apelacyjnego. Ta sama przyczyna, która została wskazana w zarzucie pierwszym, świadczy o niezasadności zarzutu drugiego, gdyż zarzucana nieprawidłowość wykładni przepisów prawa materialnego w kontekście założenia, że Sąd Apelacyjny miał odwoływać się do jednego czynu bezprawnego (o dwóch elementach), podczas gdy sąd II instancji także w zakresie wysokości kary dokonywał wykładni przepisów prawa w kontekście jednej kary za dwie praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów, stanowiące dwa odrębne i samodzielne delikty. Nie można więc postawić zarzutu nieprawidłowej wykładni w zakresie, w jakim taka wykładnia nie została w ogóle dokonana przez Sąd Apelacyjny. Okoliczność ta pozbawia jakiegokolwiek zasadności zarzut wyprowadzony przez pozwanego, a jednocześnie świadczy o tym, że Prezes UTK nie podważa wykładni dokonanej przez Sąd Apelacyjny odnoszącej się do sytuacji, w której dochodzi do nałożenia w jednej decyzji kary za dwa delikty administracyjne.

Mając natomiast na uwadze realny stan przedmiotowej sprawy, a więc sytuację, w której doszło do nałożenia kary za dwa delikty, stanowisko Sądu Apelacyjnego należy uznać za prawidłowe. Przepis art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i ust. 2 u.t.k. stanowi o karze pieniężnej za konkretny delikt, a także wymaga konkretyzacji dyrektyw wymiaru do każdej kary pieniężnej. Obowiązkiem organu, w sytuacjach określonych w art. 66 ust. 1 u.t.k., jest wymierzenie konkretnej kary za konkretny delikt administracyjny, a także ustalenie jej wysokości według ustalonych dyrektyw. Jeżeli powyższe przepisy nakładają tego rodzaju obowiązki na Prezesa UTK w stosunku do jednej kary wymierzonej w jednej decyzji za jeden czyn, to brak jest argumentów wynikających zarówno z zasad wykładni, jak i logicznych wnioskowań, aby obowiązek ten ulegał uchyleniu lub modyfikacji w sytuacji, w której w jednym postępowaniu administracyjnym i jednej decyzji administracyjnej organ wymierza kary za kilka deliktów administracyjnych. Brak jest podstawy prawnej do tego, aby Prezes UTK mógł postępować w takiej sytuacji odmiennie. Każde z zarzuconych deliktów administracyjnych mogłoby stanowić przedmiot odrębnego i samodzielnego postępowania administracyjnego, w którym organ musiałby dokonać indywidualnego nałożenia kary i jej wymiaru, a objęcie

jednym postępowaniem kilku zdarzeń (deliktów) nie może stanowić pretekstu do zwolnienia się z tych obowiązków przez organ oraz do ograniczenia uprawnień podmiotu administrowanego.

Trzeci zarzut skargi kasacyjnej obejmuje naruszenie prawa procesowego, tj. art. 386 § 1 k.p.c. w zw. z art. 66 ust. 2 u.t.k. poprzez niewydanie wyroku reformatoryjnego mimo, że Sąd Apelacyjny nie zaprzeczył, że nastąpiło naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, co powinno skutkować oddaleniem odwołania powoda i utrzymaniem w mocy zaskarżonej decyzji. Podstawą tego zarzutu jest stwierdzenie, że w przedmiotowej sprawie konieczne było wydanie przez Sąd Apelacyjny wyroku, w którym doszłoby do zmiany wyroku sądu I instancji i utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji. Należy zgodzić się z poglądem powoda, że wskazany zarzut pomija istotne okoliczności sprawy, których zaistnienie skutkowało oddaleniem apelacji przez Sąd II instancji, a tym samym nie podważa jego prawidłowości.

Pozwany nie uwzględnia, że decyzja o karze nakładała jedną administracyjną karę pieniężną za dwa, samodzielne delikty stanowiące w ocenie Prezesa UTK praktyki naruszające zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Na mocy ostatecznego wyroku NSA z 6 września 2016 r. (II GSK 455/15), rozpoznającego skargi kasacyjne od wyroku WSA w Warszawie z 12 listopada 2014 r. (VII SA/Wa 1045/14), doszło do przesądzenia, że jedno z zarzucanych P. zachowań nie stanowi bezprawnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, a więc nie stanowi deliktu, za który zasadne byłoby nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. W sytuacji, w której decyzja o karze wymierzała jedną, łączną karę pieniężną za dwa delikty, a orzeczenie NSA przesądziło, że jedno z zarzucanych zachowań takim deliktem nie było, to zgodnie z zasadą proporcjonalności kara nałożona za popełnienie dwóch deliktów nie byłaby proporcjonalna dla jednego deliktu. Tym samym należy uznać za nietrafny wniosek pozwanego, że w tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny miał obowiązek zmienić wyrok sądu I instancji i utrzymać w mocy decyzję o karze.

Pozwany pomija także argumentację Sądu Apelacyjnego, która spowodowała oddalenie jego apelacji. Przedmiotowy zarzut został przedstawiony w taki sposób,

jakby Sąd Apelacyjny dowolnie odmówił utrzymania w mocy niebudzącej wątpliwości kary pieniężnej zarówno w zakresie jej wysokości, jak i adekwatności. Tymczasem pozwany pomija argumentację Sądu Apelacyjnego w zakresie wadliwości decyzji o karze, która zdaniem Sądu nie dała możliwości samodzielnego określenia kary pieniężnej za jeden z deliktów wskazanych w decyzji o karze w postępowaniu przed sądem powszechnym. Należy tym samym podkreślić, że jednocześnie Prezes UTK nie kwestionuje argumentacji Sądu Apelacyjnego i jej podstaw prawnych uzasadniających oddalenie apelacji i odmawiających nałożenia kary administracyjnej w toku postępowania sądowego. Jak wskazano powyżej Prezes UTK w decyzji o karze nie określił w sposób odrębny ani wysokości kary za każde wskazane w niej zachowanie, a także nie zrelatywizował przesłanek wymiaru kary do każdego stwierdzonego naruszenia. Sytuacja ta spowodowała, że na skutek wskazanego wyroku NSA, nie było możliwe określenie na podstawie decyzji o karze wysokości kary, jaka mogłaby przypadać na drugie zachowanie zakwalifikowane jako praktyka naruszająca zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym.

Sąd Apelacyjny swoim stanowiskiem wyraził aprobatę dla poglądu Sądu Najwyższego, w którym określił on standard ochrony praw przedsiębiorców z uwagi na zasadę proporcjonalności, a która ma charakter podstawowy przy wymiarze administracyjnej kary pieniężnej (zob. postanowienie z 6 marca 2013 r., III SK 31/12). Zgodnie z nim, gdy organ w jednym postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej stwierdza dopuszczenie się przez przedsiębiorcę różnych czynów sankcjonowanych karą pieniężną, musi zrelatywizować kryteria wymiaru tej kary do każdego zindywidualizowanego naruszenia stwierdzonego w wydawanej przez siebie decyzji. W przeciwnym razie nie można mówić o adekwatności wymierzonej kary do czynu podlegającego karze pieniężnej, co z kolei uniemożliwia sądową weryfikację proporcjonalności nałożonej kary pieniężnej. Pogląd ten zasadniczo został zaaprobowany w orzecznictwie, zarówno sądowo-administracyjnym, jak i sądów powszechnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 września 2020 r., VI SA/Wa 6/20; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 kwietnia 2017 r., VI ACa 8/16).

Podkreślenia wymaga także to, że powyższy pogląd Sądu Najwyższego stanowi wyraz podstawowych zasad prawa, w tym demokratycznego państwa prawa i zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Sądu Najwyższego kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże mając na względzie zapatrywania ETPCz przyjmuje się, że w zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie, powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Powoduje to, że sprawa z odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10). Wymogi przewidziane dla spraw karnych należy natomiast odnosić również do postępowania przed organami regulacji i organem ochrony konkurencji, które może zostać zakończone nałożeniem kary, a zakres praw gwarantowanych przez art. 6 ust. 1 EKPCz obejmuje też obowiązek należytego uzasadnienia rozstrzygnięcia (zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 27 września 2001 r., nr 49684/99). Tym samym wymogi odnośnie do indywidualizacji kary oraz przesłanek jej wymiaru stanowią również standard konwencyjny ochrony praw człowieka, co tym bardziej uzasadnia przywołane wyżej stanowisko sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

Sąd Apelacyjny słusznie zatem przyjął, że nie jest w stanie samodzielnie zmiarkować wysokości kary z uwagi na wadliwość decyzji o karze. Sąd II instancji jest oczywiście sądem merytorycznym, przy czym podkreślić należy, że jest jednak ograniczony materiałem dowodowym przedłożonym przez strony. W niniejszej sprawie zgromadzony materiał dowodowy, podobnie jak uzasadnienie decyzji o karze nie były wystarczające do dokonania oceny prawidłowości wymiaru kary pieniężnej za jedno naruszenie. Dokonanie samodzielnej analizy adekwatności i proporcjonalności kary pieniężnej na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie było więc możliwe. W kontekście powyższego należy podkreślić, że właściwość sądów powszechnych, jako sądów *meriti* do rozpoznania odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną nie oznacza jednak, że mogą one wkraczać

w kompetencji organu administracji. Sądy rozpoznają sprawę w granicach, jakie zostały nadane sprawie w toku postępowania administracyjnego przed Prezesem UTK i nie może wykraczać poza przedmiot postępowania oraz zakres wniesionego odwołania. Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia w niniejszej sprawie z uwagi na to, że w wyniku wskazanego rozstrzygnięcia jedno z zarzucanych powodowi naruszeń, za które została nałożona kara pieniężna, nie zostało uznane za delikt administracyjny. W takiej sytuacji sądy powszechne nie mogły samodzielnie wymierzyć kary za jeden czyn. W rzeczywistości tego rodzaju działanie nie stanowiłoby rozpoznania przedmiotu sprawy w granicach postępowania przeprowadzonego przez Prezesa UTK, ale byłoby to w istocie nowe i pierwotne wymierzenie kary za pojedynczy czyn, do czego sąd powszechny nie posiada kompetencji.

Przedmiotem postępowania przed Prezesem UTK było bowiem wymierzenie kary [...] zł łącznie za dwa czyny, gdzie w uzasadnieniu decyzji brak jest jakichkolwiek informacji indywidualizujących wysokość kar częściowych za poszczególne naruszenia. W takiej sytuacji Sąd Apelacyjny musiałby pierwotnie wymierzyć indywidualną karę za jeden czyn oraz ustalić jej wysokość z uwzględnieniem dyrektyw wynikających z ustawy, co jednak nie było przedmiotem postępowania przed Prezesem UTK. Z uwagi na to, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 8 u.t.k. (w brzmieniu z 22 sierpnia 2013 r.) nakładanie kar pieniężnych stanowiło zadanie Prezesa UTK, nie można było przyjąć, że sądy powszechne na etapie postępowania cywilnego mogłyby zastępować czynności Prezesa UTK.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

O kosztach postępowania kasacyjnego 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. 391 § 1 k.p.c. i art. 398²¹ k.p.c., zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. Zasądzoną z tytułu obowiązku ich zwrotu pozwanego na rzecz powoda kwotę stanowi wynagrodzenie pełnomocnika powoda będącego radcą prawnym, której wysokość ustalono na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 265).

[as]

[s.h.]