



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Wiak (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Maria Szczepaniec

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 14 czerwca 2023 r.
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 8 czerwca 2021 r., sygn. VII AGa 614/19

1. oddala skargę kasacyjną;

2. zasądza od P. S.A. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

UZASADNIENIE

P. S.A. (dalej: „powód”) posiada status przewoźnika kolejowego oraz jest użytkownikiem bocznic kolejowej [...].

Powód eksploatował bocznicę kolejową bez świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej w okresie od 2 listopada 2007 r. do 28 listopada

2013 r. We wskazanym okresie dysponował on natomiast certyfikatami bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego: część A – wydanym 9 kwietnia 2009 r., przedłużonym do 8 kwietnia 2019 r., zaktualizowanym 21 stycznia 2016 r. (nr [...]) oraz certyfikatem bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego część B – wydanym 9 lutego 2010 r., zaktualizowanym 28 maja 2014 r. i przedłużonym do 8 lutego 2020 r. (nr [...]), wydanymi przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: „Prezes UTK”).

W dniu 29 listopada 2013 r. powód uzyskał świadectwo bezpieczeństwa nr [...] dla bocznicy kolejowej [...]. Bocznicą jest użytkowana przez powoda na podstawie umowy [...] dzierżawy nieruchomości strategicznych z 9 lipca 2015 r. zawartej z P. S.A. na czas oznaczony, na okres 10 lat, tj. do 31 maja 2025 r. z dniem obowiązywania od 1 czerwca 2015 r.

Pismem z 12 stycznia 2015 r. Prezes UTK zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Decyzją z 2 października 2016 r. (znak: [...], dalej: „decyzja”), na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego 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., dalej: „u.t.k.”), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za eksploatację bocznicy kolejowej [...], bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej, Prezes UTK nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 1182,56 zł za prowadzenie w okresie od 2 listopada 2007 r. do 28 listopada 2013 r. działalności bez wymaganego dokumentu.

Od powyższej decyzji powód wniósł odwołanie, zaskarżając ją w całości. Wyrokiem z 10 czerwca 2019 r. (XVII AmK 22/17) Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję oraz zasądził od Prezesa UTK na rzecz powoda kwotę 1540 zł tytułem kosztów postępowania.

Prezes UTK złożył apelację od powyższego wyroku, zaskarżając go w całości. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania, mające bezpośredni i istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku, tj.:

1. art. 316 § 1 k.p.c., poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie i w konsekwencji błędne przyjęcie, iż rozpoznając odwołanie od decyzji Prezesa UTK o nałożeniu kary, w sytuacji zmiany stanu prawnego, Sąd Okręgowy powinien zastosować przepis w brzmieniu najbardziej względnym dla ukaranego podmiotu, zgodnie ze standardami prawa karnego, tj. art. 4 § 2 k.k. i art. 2 § 1 k.w., co w konsekwencji doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego zastosowania art. 66 ust. 2a u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 grudnia 2016 r., a więc już po wydaniu zaskarżonej decyzji) a nie art. 66 ust. 2a u.t.k. (obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji, tj. 2 października 2016 r.) i miało istotny, a także bezpośredni wpływ na wynik wydania wadliwego wyroku przez Sąd Okręgowy, poprzez uznanie, iż Prezes UTK był zobligowany do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, w sytuacji gdy brak było podstaw do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, jak również nie można było usunąć skutków naruszenia prowadzenia w okresie od 2 listopada 2007 r. do 28 listopada 2013 r. działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy, co doprowadziło Sąd pierwszej instancji do wadliwego uchylenia w całości zaskarżonej decyzji;
2. art. 479⁷⁵ § 1 i 2 k.p.c., poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji, gdy odwołanie powoda nie zawierało żadnych zarzutów uzasadniających jego uwzględnienie oraz gdy istniała podstawa prawna do wydania decyzji z 2 października 2016 r., oraz nałożenia kary pieniężnej oraz brak było podstaw do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, bowiem powód nie był w stanie usunąć skutków naruszenia, którego się dopuścił w konkretnym terminie w przeszłości, a odstąpienie od wymierzenia kary było naruszeniem dyspozycji przepisów ustawy o transporcie kolejowym, a także zaniechanie oddalenia odwołania powoda od decyzji z 2 października 2016 r., w sytuacji

gdy w niniejszej sprawie zachodziły przesłanki do wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia, zamiast wyroku uchylającego decyzję (w całości).

Prezes UTK w apelacji zarzucił również naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 66 ust. 2a u.t.k., poprzez jego wadliwą wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, co doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego uznania, że usunięcie skutków naruszenia musi być rozumiane jako wyeliminowanie przyczyny stanu niezgodnego z prawem, czyli zaprzestanie użytkowania bocznicy kolejowej bez właściwego dokumentu uprawniającego (świadcstwa bezpieczeństwa), co doprowadzi do usunięcia na przyszłość skutku, co w konsekwencji doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego uznania, iż w niniejszej sprawie powód był w stanie usunąć skutki naruszenia w rozumieniu art. 66 ust. 2a u.t.k., w sytuacji gdy naruszenie ma charakter formalny, a ewentualne skutki tego naruszenia mają charakter nieodwracalny, są nieusuwalne, ponieważ dotyczą zaistniałego stanu w przeszłości, co następnie doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego rozstrzygnięcia i uznania, iż zasadne jest odstąpienie do nałożenia kary pieniężnej oraz uchylenie zaskarżonej decyzji w całości;
2. art. 66 ust. 2a u.t.k. w związku z art. 5 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym i zmianie innych ustawy (Dz.U. 2016, poz. 1923), poprzez ich wadliwą wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, które doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego zastosowania przepisu art. 66 ust. 2a u.t.k. (w brzmieniu, jaki nie obowiązywał w dniu wydania zaskarżonej decyzji) i w konsekwencji do wadliwego uznania, iż Prezes UTK był zobligowany do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej.

Prezes UTK wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na jego rzecz zwrotu kosztów postępowania za obie instancje, 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 na podstawie art. 386 § 4 k.p.c., o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji oraz zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa UTK zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 8 czerwca 2021 r. (VII AGa 614/19) zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

1. w punkcie pierwszym oddalił odwołanie;
2. w punkcie drugim zasądził od powoda na rzecz Prezesa UTK kwotę 720 zł tytułem zwrotu kosztów procesu.

Ponadto zasądził od powoda na rzecz Prezesa UTK kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego oraz nakazał pobrać od powoda na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Warszawie kwotę 100 zł tytułem kosztów sądowych.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że Prezes UTK zasadnie zarzucił naruszenie przepisu art. 316 § 1 k.p.c. Sąd pierwszej instancji w sposób nieprawidłowy przyjął bowiem, że do ustalenia brzmienia art. 66 ust. 2a u.t.k. niezbędne jest odpowiednie zastosowanie art. 4 § 1 k.k. czy art. 2 § 1 k.w. Tymczasem, zgodnie z przepisem art. 316 § 1 k.p.c., sąd ma obowiązek zastosowania właściwych przepisów prawa materialnego, z uwzględnieniem stanu faktycznego sprawy oraz obowiązującego w dacie orzekania stanu prawnego z chwili zamknięcia rozprawy. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego albowiem ulega modyfikacji w sprawach, w których postępowanie sądowe poprzedzone jest postępowaniem administracyjnym, w których przedmiot sporu wyznaczany jest przede wszystkim przedmiotem zaskarżonej decyzji, a dopiero w dalszej kolejności przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem wniesionego odwołania od decyzji. Sąd powszechny rozpoznający sprawę z odwołania od decyzji Prezesa UTK bada jej prawidłowość i zgodność z prawem uwzględniając przede wszystkim stan faktyczny i stan prawny obowiązujący w dacie jej wydania. Podstawę wydania decyzji stanowią określone ustalenia faktyczne oraz stan prawny obowiązujący w czasie

zakończenia postępowania administracyjnego. Z założenia postępowania sądowego z odwołania od decyzji wynika, że ustalenia faktyczne leżące u podstaw wydania zaskarżonej decyzji mogą być uzupełniane w toku postępowania sądowego, w zależności od inicjatywy dowodowej stron. Zatem cezurę dla ustalenia stanu faktycznego sprawy stanowi data wydania decyzji, a analogiczne zasady dotyczą ustalenia stanu prawnego, chyba że z przepisów intertemporalnych wynikają odmienne unormowania. W sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego zastosowanie przepisu art. 316 k.p.c. jest więc konieczne jedynie wówczas, gdy zmiana stanu faktycznego i prawnego po wydaniu decyzji jest tak istotna, że bez jej uwzględnienia nie byłoby możliwe wydanie właściwego wyroku.

Sąd Apelacyjny w Warszawie podniósł ponadto, że Sąd Okręgowy w Warszawie dopuścił się naruszenia przepisu art. 316 § 1 k.p.c. poprzez nieprawidłowe zastosowanie i w sekwencji błędne przyjęcie, iż rozpoznając odwołanie od decyzji o nałożeniu kary, w sytuacji zmiany stanu prawnego, Sąd Okręgowy powinien zastosować przepis w brzmieniu najbardziej względnym dla ukaranego podmiotu, zgodnie ze standardami prawa karnego, tj. art. 4 § 2 k.k. i art. 2 § 1 k.w., co w konsekwencji doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego zastosowania art. 66 ust. 2a u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 30 grudnia 2016 r., a więc już po wydaniu zaskarżonej decyzji), a nie art. 66 ust. 2a u.t.k. (obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji, tj. 2 października 2016 r.) i miało to istotny, a także bezpośredni wpływ na wynik sprawy. Na tej bowiem podstawie Sąd Okręgowy przyjął, że pozwany Prezes UTK był obowiązany do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej.

W dalszej części uzasadnienia, Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że sąd pierwszej instancji w sposób nieuprawniony przyjął, iż powód usunął skutki naruszenia prowadzenia w okresie od 2 listopada 2007 r. do 28 listopada 2013 r. działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy. Tymczasem usunięcie skutków naruszenia nie może być rozumiane w ten sposób, że strona zaprzestała naruszeń obowiązków wynikających z ustawy, gdyż nie dotyczy takiej sytuacji, co wprost wynika z jego treści. Nie sposób przyjąć, że powód poprzez uzyskanie świadectwa bezpieczeństwa

z dniem 29 listopada 2013 r. usunął skutki naruszenia w rozumieniu art. 66 ust. 2a u.t.k. Świadcstwo bezpieczeństwa nie ma mocy wstecznej i nie sanuje braku jego posiadania w okresie od 2 listopada 2007 r. do 28 listopada 2013 r. Zatem wyeliminowanie nieprawidłowości nie powoduje usunięcia powstałych konsekwencji.

Pismem z 23 listopada 2021 r. powód wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w którym zaskarżył go w całości.

Zaskarżonemu orzeczeniu powód zarzucił:

1. naruszenie przepisów prawa procesowego, które mogło mieć i miało istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 2 pkt 1 k.p.c.), tj.: naruszenie art. 316 § 1 k.p.c. w związku z art. 382 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c. oraz w związku z art. 66 ust. 2a u.t.k., poprzez niezastosowanie tego ostatniego przepisu przez Sąd Apelacyjny w brzmieniu na dzień orzekania, podczas gdy na dzień orzekania przez Sąd Apelacyjny i w postępowaniu sądowym w niniejszej sprawie zastosowanie znajdował przepis art. 66 ust. 2a u.t.k. w obowiązującym brzmieniu, uzasadniającym odstąpienie od nałożenia sankcji (w postaci kary pieniężnej) wobec usunięcia skutków naruszenia przepisów (uzyskanie świadectwa bezpieczeństwa boczniczy kolejowej, którego brak stanowił podstawę prowadzenia postępowania w sprawie) jeszcze przed wszczęciem postępowania kontrolnego przez Prezesa UTK, który to fakt (uzyskania świadectwa bezpieczeństwa jeszcze przed wszczęciem postępowania przez Prezesa UTK) był w sprawie bezsporny.
2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 1. art. 18 ust. 1 pkt 2 u.t.k. w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 u.t.k. oraz w zw. z art. 4 pkt 18 u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym w dniu 2 października 2016 r., zatem dniu wydania zaskarżonej decyzji), ewentualnie w związku z art. 7 Konstytucji oraz art. 2 Konstytucji i art. 17e ust. 5 u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym do dnia 28 lipca 2021 r.) poprzez błędną wykładnię oraz w jej wyniku 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 u.t.k. w dniu 30 grudnia 2015 r., który to przepis stanowił jedynie dookreślenie tej możliwości;

2. art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym w dniu 2 października 2016 r., zatem dniu wydania zaskarżonej decyzji), ewentualnie w związku z art. 7 Konstytucji i art. 66 ust. 2a u.t.k., poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że przepis ten uprawniał Prezesa UTK do nałożenia na powoda kary pieniężnej, wydając decyzję w dniu, w którym nie istniały już zarzucane naruszenia prawa, bowiem powód nie tylko dysponował świadectwem bezpieczeństwa przedmiotowej bocznic (wydanym w dniu 28 listopada 2013 r.), ale także usunął w ten sposób skutki ewentualnego wcześniejszego naruszenia prawa, co winno skutkować odstąpieniem od wymierzenia jakiegokolwiek, nawet symbolicznej kary pieniężnej.

Powód wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie na zasadzie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego;
2. ewentualnie: uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie w całości poprzez orzeczenie co do istoty sprawy na zasadzie art. 398¹⁶ k.p.c. w ten sposób, że Sąd Najwyższy uchyli zaskarżony wyrok w całości, a następnie oddali apelację Prezesa UTK, a także zasądzi od niego na rzecz powoda 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 uzasadnieniu skargi kasacyjnej powód podniósł, że zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1923), która zmieniała treść art. 66 ust. 2a u.t.k., do postępowań i kontroli wszczętych przez Prezesa UTK i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Ustawa ta weszła w życie 30 grudnia 2016 r. Zdaniem powoda, przepis ten odwołuje się jednak wyłącznie do etapu postępowania administracyjnego, prowadzonego przez Prezesa UTK, nie do etapu postępowania sądowego przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, które stanowi postępowanie pierwszoinstancyjne – w istocie nowe w stosunku do zakończonego postępowania administracyjnego. Sąd powszechny rozstrzyga sprawę danego odwołania, lecz nie na zasadzie kontroli legalności decyzji administracyjnej, jak ma to miejsce w przypadku sądu administracyjnego, tylko rozpoznania jej w całokształcie. Zdaniem powoda, sąd powszechny stosuje zatem samodzielnie prawo w odniesieniu do danego stanu faktycznego zakończonego określoną decyzją, nie tylko kontroluje poprawność zastosowania prawa na etapie działania organu administracji.

Co więcej, powód wskazał, że nawet przyjmując obowiązek posiadania przez niego świadectwa bezpieczeństwa dla przedmiotowej bocznicy osobno od posiadanego certyfikatu bezpieczeństwa, obowiązek ten wykonał on jeszcze przed wszczęciem postępowania kontrolnego – uzyskując przedmiotowe świadectwo. Brak świadectwa bezpieczeństwa nie wpłynął też w żaden sposób na samo bezpieczeństwo na bocznicy, czy to w postaci wypadku, czy innego incydentu, był więc albo czynem bezskutkowym, albo czynem, którego skutki zostały usunięte poprzez uzyskanie świadectwa. Zdaniem powoda, jeżeli skutki nie wystąpiły, a powód uzyskał kwestionowane świadectwo bezpieczeństwa i to trzy lata przed wydaniem przedmiotowych decyzji, to prowadzenie następnie – w stosunku do bocznic na których nie wystąpiły żadne naruszenia bezpieczeństwa i nic takiego Prezes UTK nie wykazał, a co więcej uzyskano dla nich przedmiotowe świadectwa bezpieczeństwa – postępowania w przedmiocie wymierzenie administracyjnej kary pieniężnej z tego tytułu jest przykładem źle pojmowanego administrowania, ukierunkowanego wyłącznie na potrzebę ukarania jednostki za działanie, które nie odniosło żadnych negatywnych skutków, co więcej którego

ewentualne skutki (w postaci braku świadectwa bezpieczeństwa) zostały przed wszczęciem postępowania usunięte. Takie postępowanie organów, w ocenie powoda, nie da się pogodzić ani z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), ani obowiązkiem działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji, art. 6 k.p.a.).

Powód stanął ponadto na stanowisku, że Sąd Apelacyjny naruszył wskazane przepisy, przyjmując, że przewoźnik kolejowy dysponujący ważnym certyfikatem bezpieczeństwa, jednocześnie użytkujący bocznice kolejową, był zobowiązany w świetle obowiązujących wówczas przepisów do uzyskania odrębnego świadectwa bezpieczeństwa dla tej bocznicy. Zastosowana w tym zakresie wykładnia prawa w ocenie powoda nie uwzględnia bowiem całokształtu przepisów ustawy o transporcie kolejowym w tym zakresie oraz sensu ich wprowadzenia, jak i zasadności następnych nowelizacji. Tym samym pozostaje ona niepełna od strony wykładni systemowej oraz celowościowej, a jedynie taka wszechstronna wykładnia tych przepisów może być uznana za prawidłową.

W świetle powołanych przez powoda przepisów, uznał on, że zwolnienie z obowiązku uzyskania świadectwa bezpieczeństwa dotyczy podmiotów posiadających autoryzację bezpieczeństwa, jak również i podmiotów posiadających certyfikat bezpieczeństwa, takich jak powód. Podmioty takie nie są więc obowiązane do dublowania zezwoleń administracyjnych związanych z korzystaniem z infrastruktury kolejowej. Należy zresztą zauważyć, że w definicjach certyfikatu bezpieczeństwa (art. 4 pkt 18a u.t.k.) i autoryzacji bezpieczeństwa (art. 4 pkt 18b u.t.k.) ustawodawca nie wymienia przesłanek zwolnienia z obowiązku ich uzyskania, tak jak ma to miejsce wprost w definicji legalnej świadectwa bezpieczeństwa (art. 4 pkt 18 u.t.k.).

Zdaniem powoda, w przypadku braku jasności przepisów prawa, szczególnie przepisów przewidujących sankcje nakładane na obywateli lub przedsiębiorców ani określających działania lub zachowania sankcjonowane, przepisy takie nie mogą stanowić podstawy do ukarania danego podmiotu. Stanowić to będzie bowiem naruszenie zasady określoności przepisu stanowiące podstawę ukarania (która na gruncie prawa karnego przyjmuje kształt recypowany z łacińskiej paremii *nullum crimen sine lege certa*), która – jakkolwiek nie ma pełnego odzwierciedlenia

w przepisach procedury administracyjnej – to jednak, uznając analogiczny do przepisów karnych czy wykroczeniowych skutek przepisów o administracyjnych karach pieniężnych, ma więcej niż wystarczającą podstawę w art. 2 Konstytucji.

W dalszej części uzasadnienia powód wskazał, że w jego ocenie, kara pieniężna na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k. w kształcie obowiązującym w dniu wydania przedmiotowej decyzji, mogła zostać nałożona wyłącznie za naruszenie istniejące w czasie kontroli prowadzonej przez Prezesa UTK. W sprawie niniejszej stało się jednak odmiennie – na moment zarówno wszczęcia postępowania przed Prezesem UTK, jak i orzekania w sprawie decyzjami z dnia 2 października 2016 r., niezależnie od interpretacji przepisów w tym zakresie przedmiotowe świadectwo zostało już przez powoda wcześniej uzyskane. Za taką interpretacją przepisu prawa, pozwalającą na karanie jedynie za przewinienia istniejące na dzień wydania decyzji, nie te przeszłe, w zakresie których należałoby odstępować od ukarania, przemawia zarówno sam sposób sformułowania przepisu, jak i względy wykładni systemowej i celowościowej wynikające z funkcji pełnionej przez Prezesa UTK jako regulatora rynku kolejowego.

Powołany w zarzucie art. 66 ust. 1 u.t.k. wprost wyróżnia te naruszenia, które są sankcjonowane, gdy mają charakter historyczny, tzn. ustały przed ich wykryciem. Według powoda, wynika z tego, że wolą ustawodawcy pozostałe „typy” opisane w przepisie – w tym naruszenie zarzucane powódce, opisane w art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k. – podlegają sankcji tylko, gdy naruszenie trwa w momencie wykrycia przez Prezesa UTK. Do wniosków takich prowadzi szczegółowa, nie tylko gramatyczna, ale celowościowa systemowa wykładnia poszczególnych przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz zasada *lege non distinguente*.

Powód podniósł ponadto, że sankcje nakładane na przewoźników kolejowych na podstawie art. 66 ust. 1 u.t.k. mają na celu doprowadzenie do sytuacji, w której działalność przewoźnika będzie prowadzona zgodnie z przepisami ustawy. Jest to tym bardziej istotne w sprawie niniejszej, w której Prezes UTK nie wydał w stosunku do powoda decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k., zobowiązującej do usunięcia naruszenia w określonym terminie, umożliwiając tym samym doprowadzenie ewentualnych naruszeń prawa do stanu właściwego. Decyzja ta

nie została wydana, bowiem powód sam, z własnej inicjatywy i na wiele miesięcy przed wszczęciem postępowania sankcyjnego, uzyskał świadectwo bezpieczeństwa dla przedmiotowych bocznic, a sam fakt ich nieposiadania przez pewien okres czasu - przyjmując na chwilę za zaskarżonym wyrokiem, że powód był do tego obowiązany, nie przyczynił się w żadnym zakresie do powstania jakiegokolwiek incydentu czy wypadku przez cały okres objęty kontrolą Prezesa UTK, na którejkolwiek z bocznic kolejowych, których dotyczą postępowania pomiędzy stronami.

Odpowiedź na powyższą skargę kasacyjną złożył Prezes UTK. W piśmie z 26 stycznia 2022 r. wniósł o oddalenie w całości skargi kasacyjnej powoda – 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 wbrew twierdzeniom powoda, Sąd Apelacyjny w Warszawie prawidłowo zastosował art. 316 § 1 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, 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. W orzecnictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że 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). Zadaniem sądu, który orzeka w danej 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, które są aktualne na dzień wydania decyzji (zob. wyroki Sądu Najwyższego z: 7 lipca 2011 r., III SK 52/10; 22 października 2019 r., I NSK 65/18; 8 grudnia 2022 r., I NSKP 10/22). Przyjmuje się, 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. W przeciwnym razie organ administracji zasadniczo nie powinien uzależniać swojej decyzji od stanu faktycznego i prawnego na dzień wydania decyzji, lecz powinien antycypować przyszłe zmiany (wyrok Sądu Najwyższego z 8 grudnia 2022 r., I NSKP 10/22).

Poczynione powyżej ustalenia prowadzą do wniosku, że nieprawidłowe byłoby zastosowanie art. 66 ust. 2a u.t.k. w brzmieniu innym niż obowiązujące w dniu wydania przez Prezesa UTK zaskarżonej decyzji – co dotyczy również późniejszych orzeczeń, które odnosiły się do oceny jej prawidłowości.

Naruszenie, za które została na powoda nałożona kara pieniężna, nie miało charakteru skutkowego. Jednakże dla uznania, że określony podmiot dopuścił się deliktu, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k., wystarczające było prowadzenie działalności bez wymaganego dokumentu – w tym przypadku świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej. Ustawodawca nie wprowadził natomiast wymogu, aby dla wymierzenia kary administracyjnej konieczne było wystąpienie jakiegoś skutku. Potwierdza to również dotychczasowe orzecznictwo. Przykładowo, Sąd Najwyższy w postanowieniu z 22 maja 2020 r. (I NSK 1/20) przyjął, że „[o]dstąpienie od nałożenia kary może dotyczyć tych naruszeń prawa, zagrożonych karą pieniężną, które mają charakter skutkowy. Delikt administracyjny, którego dopuścił się powód, polegał na zaniechaniu spełnienia formalnych wymogów korzystania z bocznic kolejowej, tj. braku dokumentu uprawniającego, a więc – co do zasady – miał charakter bezskutkowy. Konsekwencją tego deliktu mogło być również potencjalnie niespełnienie wymogów bezpieczeństwa prowadzenia ruchu kolejowego, co mogło skutkować poważnym zagrożeniem dla życia i zdrowia ludzi lub uszkodzenia mienia. Jednakże w art. 66 ust. 2a u.t.k. była mowa wprost o skutkach naruszenia

konkretnego przepisu wymienionego w art. 66 ust. 1 u.t.k. i ich usunięciu, a nie dalszych skutkach, jakie mogą być ewentualnie dalszą konsekwencją tego naruszenia. Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że brak dokumentu uprawniającego do korzystania z bocznic kolejowej nie wypełnia dyspozycji art. 66 ust. 1 u.t.k., tym samym nie może stanowić przesłanki do odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej”.

Dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie nie znaczenia okoliczność, że powód uzyskał w późniejszym okresie wymagane świadectwo bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej. Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 15 lutego 2019 r. (I NSK 12/18): „usunięcie nieprawidłowości” w przypadku prowadzenia działalności bez uprawniającego dokumentu może polegać na późniejszym uzyskaniu wymaganego świadectwa, lecz nie spowoduje to „usunięcia skutków naruszenia”.

Powód nie ma również racji zarzucając Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie naruszenie art. 18 ust. 1 pkt 2 u.t.k. w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 u.t.k. oraz w zw. z art. 4 pkt 18 u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji), jak również związanego z powyższym naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji).

Zgodnie z treścią przepisów obowiązujących w okresie, za jaki została wymierzona przez Prezesa UTK kara pieniężna, dokumentem uprawniającym zarządcę do zarządzania infrastrukturą kolejową, o której mowa w art. 18 ust. 2 u.t.k., przewoźnika kolejowego do wykonywania przewozów, o których mowa w art. 18 ust. 3 u.t.k., użytkowników bocznic kolejowych do eksploatacji tych bocznic, a także przedsiębiorcę do zarządzania infrastrukturą i wykonywania przewozów w metrze było świadectwo bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 pkt 3 u.t.k.). Natomiast dokumentem uprawniającym przewoźnika kolejowego do uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej lub świadczenia usług trakcyjnych był certyfikat bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 pkt 2 lit a i b u.t.k.). Zgodnie z art. 4 pkt 18 u.t.k. (w brzmieniu ustawy obowiązującego w dniu wydania zaskarżonej decyzji), świadectwem bezpieczeństwa był dokument potwierdzający zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wydawany podmiotom zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa.

Ustawodawca wprowadził również definicje podmiotów wykonujących działalność w zakresie świadczenia transportu kolejowego. Zgodnie z art. 4 pkt 9 u.t.k., „przewoźnikiem kolejowym” był przedsiębiorca, który na podstawie licencji wykonywał przewozy kolejowe lub świadczył usługę trakcyjną. „Użytkownikiem bocznic kolejowej” ustawodawca określił podmiot działający w obrębie bocznic kolejowej, będący jej właścicielem lub władającym na podstawie innego tytułu prawnego (art. 4 pkt 10a u.t.k.). Ponadto, w ustawie zawarto wyjaśnienie dwóch dalszych terminów istotnych dla ustalenia zakresu obowiązków podmiotu użytkującego bocznicę kolejową. I tak, stosownie do art. 4 pkt 10 u.t.k. „bocznicą kolejową” określono drogę kolejową połączoną z linią kolejową i służącą 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 bocznic 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 zajętymi pod nie gruntami (art. 4 pkt 2 u.t.k.).

Z literalnego brzmienia powyższych przepisów wynika, że zakres przedmiotowy uprawnień związanych z posiadaniem świadectwa bezpieczeństwa różni się od prerogatyw wynikających z certyfikatu bezpieczeństwa. Co więcej, brak jest również podmiotowej tożsamości pomiędzy przewoźnikiem kolejowym i użytkownikiem bocznic kolejowych. Specyfika prowadzonych przez nich rodzajów działalności powoduje, że nie pokrywają się one ze sobą. Przewoźnik kolejowy nie stanowi również kategorii szerszej wobec użytkownika bocznic kolejowych. Porównanie powołanych wyżej przepisów świadczy w szczególności o tym, że uprawnienia wynikające z posiadania statusu przewoźnika kolejowego nie obejmują wszystkich uprawnień wymaganych dla eksploatacji bocznic kolejowych przez ich użytkowników. Prowadzi to do konieczności spełnienia przez użytkowników bocznic dodatkowych wymogów prawnych, które nie dotyczą podmiotów wykonujących jedynie przewozy kolejowe lub świadczących usługę

trakcyjną. Dla zapewnienia bezpieczeństwa określonych zasobów infrastruktury kolejowej nałożono na każdy z tych podmiotów obowiązki uzyskania odpowiedniego dokumentu poświadczającego bezpieczeństwo odpowiadającego im zakresu prowadzonej działalności. Nie stoi to oczywiście na przeszkodzie temu, aby ten sam podmiot był jednocześnie przewoźnikiem kolejowym i użytkownikiem bocznic kolejowej. Jednakże w takiej sytuacji podmiot musi spełnić zarówno wszystkie wymogi prawne przewidziane dla prowadzenia działalności przez przewoźnika kolejowego, jak i dodatkowe – wynikające z prowadzenia działalności w szerszym zakresie, tj. eksploatacji bocznic kolejowych.

Wbrew temu, co sugeruje powód, oczywistym jest, że gdyby racjonalny ustawodawca nie zamierzał wprowadzić wspomnianego rozróżnienia przedmiotowego, to wyłączając konieczność posiadania świadectwa bezpieczeństwa przez podmiot, któremu przysługiwał certyfikat bezpieczeństwa, nie określałby równocześnie wprost, jaki dokument jest właściwy do prowadzenia określonej działalności w zakresie transportu kolejowego. Wprowadziłby jedynie stosowne wyłączenie w zakresie obowiązku uzyskania świadectwa bezpieczeństwa. Przyjęcie, że dla potrzeb ustalenia obowiązków użytkowników bocznic kolejowych zakresy przedmiotowe uprawnień wynikających z posiadania obu dokumentów są ze sobą tożsame stoi w sprzeczności z treścią analizowanych przepisów i właśnie takie wyniki wykładni mogłyby prowadzić do naruszenia pewności co do prawa, które sądy są zobowiązane stosować (wyrok Sądu Najwyższego z 25 maja 2023 r., II NSKP 12/23).

Niezależnie od powyższej argumentacji trzeba zauważyć, że za jej trafnością przemawiają – pośrednio – dalsze przepisy. W treści art. 18 ust. 2 i 3 u.t.k. został bowiem zawarty 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 zatem przyjąć, że jedynym dokumentem uprawniającym użytkownika bocznic kolejowej do jej eksploatacji było świadectwo bezpieczeństwa.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie również w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z 8 grudnia 2022 r. (I NSKP 10/22) Sąd Najwyższy potwierdził, że biorąc pod uwagę różny zakres czynności, które są

podejmowane przez przewoźnika kolejowego i użytkownika bocznicy kolejowej, wykluczone jest przyjęcie, że sam certyfikat bezpieczeństwa uprawnia użytkowników bocznic kolejowych do eksploatacji tych bocznic, jak też, iż świadectwo bezpieczeństwa uprawnia do wykonywania czynności, które są charakterystyczne dla przewoźnika kolejowego. Certyfikat bezpieczeństwa przewidziany dla przewoźnika kolejowego nie jest zamienny ani nadrzędny w stosunku do świadectwa bezpieczeństwa przewidzianego dla użytkownika bocznicy kolejowej.

Niedopuszczalne jest również przyjęcie argumentacji *a maiori ad minus* poprzez uznanie, że skoro powód 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. Jak przyjął Sąd Najwyższy we wspomnianym wyroku z 8 grudnia 2022 r. (I NSKP 10/22), „(...) wnioskowanie z konsekwentności ocen prawodawcy, jak wszelkie wnioski 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 wniosku 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. Konsekwentnie 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”.

Co więcej, w niniejszej sprawie istotne znaczenie przypisać należy funkcji przepisów zawartych w ustawie o transporcie kolejowym. Dotyczą one prowadzenia określonego rodzaju działalności i wprowadzają standardy postępowania służące ochronie istotnych dóbr prawnych. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 25 maja 2023 r. (II NSKP 12/23), przepisy te mają za zadanie zagwarantowanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa przedmiotowej działalności, co powoduje, że wymagana jest ich ścisła interpretacja. Przemawia za tym również okoliczność, że sprawy o nałożenie kar pieniężnych związanych z naruszeniem przepisów dotyczących prowadzenia działalności dotyczącej użytkowania bocznicy kolejowej rozpoznawane są na podstawie przepisów prawa publicznego. Z tego względu niedopuszczalne jest swobodne stosowanie różnych metod wykładni przepisów, połączone z umniejszeniem roli wykładni językowej. Przepisy prawa publicznego nie chronią bowiem interesu prywatnego przedsiębiorcy, ale ich celem jest zabezpieczenie interesu publicznego – w tym przypadku związanego z zagwarantowaniem bezpieczeństwa infrastruktury kolejowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie można zgodzić się z powodem, że w zakresie, w jakim był on użytkownikiem bocznicy kolejowej, nie ciążył na nim obowiązek posiadania świadectwa bezpieczeństwa. Konsekwentnie zatem ustalenie niezrealizowania tego obowiązku powinno skutkować nałożeniem na niego przez Prezesa UTK kary pieniężnej. Wynika to z art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a u.t.k., zgodnie z którym, karze pieniężnej podlega zarządca, przewoźnik kolejowy lub użytkownik bocznicy kolejowej, który prowadzi działalność bez dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 18 u.t.k. W razie stwierdzenia takich naruszeń, obowiązkiem Prezesa UTK było zatem nałożenie na powoda kary pieniężnej, co czyni niezasadnym zarzuty naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a i ust. 2 u.t.k. oraz art. 18 ust. 1 pkt 2 u.t.k. w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 u.t.k. oraz w zw. z art. 4 pkt 18 u.t.k. (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji). Z tego względu niezasadny jest zarzut naruszania powyższych przepisów, jak również powoływanych przez powoda norm konstytucyjnych.

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 od P. S.A. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę stanowi wynagrodzenie pełnomocnika Prezesa UTK 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).