



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 czerwca 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa C. sp. z o.o. z siedzibą w O.
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 pozwanego od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z 28 kwietnia 2022 r., sygn. VII AGa 122/22,

**uchyla w całości zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania,
pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

D. sp. z o.o. była użytkownikiem bocznicy kolejowej [...], zarządzanej przez P.
S.A. na podstawie świadectwa bezpieczeństwa nr [...] wydanego decyzją Prezesa
Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: „Prezes UTK”) z 27 kwietnia 2017 r. ([...]),
ważnego do 27 kwietnia 2022 r.

W dniu 30 czerwca 2017 r. dokonano wpisu do rejestru KRS C. sp. z o.o. (dalej: „powód”) pod nr [...] o następującej treści: „2. Połączenie w trybie art. 492 § 1 pkt 1 w zw. z art. 516 § 6 k.s.h., spółki C. sp. z o.o. z siedzibą w O., wpisanej do rejestru przedsiębiorców pod nr KRS [...], jako spółki przejmującej, na którą zostaje przeniesiony w dniu połączenia cały majątek następujących spółek przejmowanych: 1) C.[2] sp. z o.o. z siedzibą w O., wpisanej do rejestru przedsiębiorców pod nr KRS [...]. 2) D. sp. z o.o. z siedzibą w G., wpisanej do rejestru przedsiębiorców pod nr KRS [...] oraz 3) Z. sp. z o.o. z siedzibą w P., wpisanej do rejestru przedsiębiorców pod nr KRS [...] na mocy uchwały nadzwyczajnego zgromadzenia wspólników C. sp. z o.o. z dnia 24 maja 2017 r. rep. [...]. notariusz M. P.-B. kancelaria notarialna w W., [...]”.

Prezes UTK przeprowadził u powoda w okresie od 7 do 12 czerwca 2019 r. kontrolę w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem eksploatacji bocznic kolejowych. Na podstawie ustaleń poczynionych w trakcie kontroli działalność powoda oceniono jako niezgodną z obowiązującymi przepisami prawa. Stwierdzono między innymi eksploatację bocznic kolejowej [...] bez dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1043, dalej: „u.t.k.”), tj. świadectwa bezpieczeństwa bocznic kolejowej.

W dniu 28 września 2020 r. Prezes UTK wydał decyzję (Nr [...]), którą nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 12 191,75 zł za prowadzenie w okresie od 30 czerwca 2017 r. do 4 października 2019 r. działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej [...], zarządzanej przez P. S.A.

Od powyższej decyzji powód wniósł odwołanie zaskarżając ją w całości.

Wyrokiem z 17 grudnia 2021 r. (XVII AmK 4/20) Sąd Okręgowy w Warszawie, po rozpoznaniu sprawy na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa UTK z 28 września 2020 r. (Nr [...]) uchylił zaskarżoną decyzję oraz zasądził od Prezesa UTK na rzecz powoda kwotę 1720 zł z tytułu zwrotu kosztów procesu.

Prezes UTK wniósł apelację od wskazanego orzeczenia. Zaskarżonemu wyrokowi pozwany zarzucił:

1. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj.:

1. art. 327¹ § 1 k.p.c., poprzez sporządzenie przez Sąd I instancji uzasadnienia wyroku w sposób lakoniczny, w całości pomijający szeroką, istotną i uzasadnioną argumentację Prezesa UTK zaprezentowaną w toku niniejszej sprawy, a przedstawiającą odmienny pogląd co do możliwości przeniesienia uprawnień wynikających ze świadectwa bezpieczeństwa, co skutkowało brakiem możliwości poddania wyroku kontroli instancyjnej;

2. art. 479⁷⁵ § 2 k.p.c., poprzez jego zastosowanie i art. 479⁷⁵ § 1 k.p.c., poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji, gdy odwołanie złożone przez powoda nie zawierało zarzutów uzasadniających jego uwzględnienie, a zatem powinno zostać przez Sąd I instancji oddalone, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

3. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 494 § 1 i 2 w związku z art. 492 § 1 pkt 1 k.s.h., poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i uznanie przez Sąd Okręgowy w Warszawie, że powód z dniem przejęcia D. sp. z o.o. przejął również uprawnienia wynikające z decyzji Prezesa UTK z 27 kwietnia 2017 r. ([...]), wydającej świadectwo bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej nr [...] na rzecz D. sp. z o.o., ważne do 27 kwietnia 2022 r., w sytuacji gdy w prawie administracyjnym obowiązuje zasada, że prawa i obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym są związane z osobą, dla której zostały ustanowione i zasadniczo są one nieprzenoszalne;

2. art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. c, art. 66 ust. 2, art. 66 ust. 2b u.t.k., poprzez jego błędne niezastosowanie i uznanie, że powód nie popełnił deliktu administracyjnego w sytuacji gdy w okresie od 30 czerwca 2017 r. do 4 października 2019 r. prowadził działalność bez dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 17d u.t.k., tj. eksploatował bez świadectwa bezpieczeństwa bocznicę kolejową [...], zarządzaną przez P. S.A., co powinno skutkować oddaleniem odwołania Powoda przez Sąd I instancji, a w konsekwencji czego utrzymaniem w mocy, zaskarżonej decyzji, co skutkowało nierozpoznanie istoty sprawy;

3.art. 19 u.t.k., poprzez jego niezastosowanie i uznanie przez Sąd I instancji, że przejęcia przez powoda uprawnień wynikających ze świadectwa bezpieczeństwa nie zabraniał jakiegokolwiek przepis ustawy o transporcie kolejowym, podczas gdy to warunki wydania świadectwa bezpieczeństwa określone w ww. przepisie oraz jego charakter świadczą o nieprzenoszalności uprawnień wynikających z tego dokumentu.

W oparciu o powyższe zarzuty Prezes UTK wniósł o:

1. uwzględnienie apelacji i zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez oddalenie odwołania powoda w całości,
2. zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa UTK zwrotu kosztów postępowania.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z 28 kwietnia 2022 r. (VII AGa 122/22) oddalił apelację Prezesa UTK i zasądził od niego na rzecz powoda kwotę 540 zł tytułem zwrotu zastępstwa procesowego.

W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Sąd Apelacyjny wskazał, że zasady ograniczonej sukcesji administracyjnej odnoszą się również do świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej. Świadectwo to zostało wystawione na rzecz D. sp. z o.o. dnia 27 kwietnia 2017 r., a więc już po wejściu w życie Kodeksu spółek handlowych. Z jego treści nie wynika zakaz przejścia na spółkę nowo zawiązaną. Co więcej, zakazu tego nie można domniemywać ani wyinterpretować z innych przepisów ustawy regulujących określoną instytucję administracyjną. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nawet gdyby na podstawie wykładni art. 19 u.t.k. zdefiniować istotę świadectwa bezpieczeństwa, to nie doprowadzi to do wniosku o zakazie sukcesji. W przypadku połączenia spółek następuje sukcesja uniwersalna, co oznacza m.in., że spółka przejmująca przejmuje również: wykaz eksploatowanych typów pojazdów kolejowych, typów budowli i typów urządzeń oraz oświadczenie potwierdzające, że na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego zatrudnia pracowników spełniających warunki określone w ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach, wykaz przepisów wewnętrznych, określających warunki prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury na bocznic kolejowej albo oświadczenie o stosowaniu przepisów wewnętrznych innego zarządcy, wykaz przepisów wewnętrznych, określających zasady i wymagania organizacyjne związane z

utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych albo oświadczenie o stosowaniu przepisów wewnętrznych przewoźnika kolejowego, oświadczenie o posiadaniu aktualnych świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych oraz oświadczenie potwierdzające, że na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych zatrudnia pracowników spełniających warunki określone w ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach, regulamin pracy bocznic kolejowej uzgodniony przez zarządcę infrastruktury kolejowej, z którą bocznic kolejowa jest połączona.

Sąd Apelacyjny w Warszawie nie podzielił poglądu, że niemożliwe jest przeniesienie świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej na inny podmiot. Po pierwsze, nie wynika to z żadnego aktu prawnego, a po drugie, w ocenie Sądu Apelacyjnego, wbrew twierdzeniom Prezesa UTK, nie wynika to również z istoty świadectwa bezpieczeństwa. W przypadku połączenia spółek w trybie art. 494 k.s.h. spółka przejmowana staje się częścią struktury spółki przejmującej. Wszystkie struktury organizacyjne oraz metody funkcjonowania zostają inkorporowane do struktury spółki przejmującej. W wyniku połączenia mogą i bardzo często ulegają one określonym przekształceniom i ewolucji, ale takie same zmiany, przekształcenia i ewolucje mogłyby nastąpić w sytuacji, w której nie doszłoby do połączenia spółek. Sąd Apelacyjny nie zgodził się również z tezą, zgodnie z którą ustawa o transporcie kolejowym jest aktem prawnym szczególnym wobec przepisów Kodeksu spółek handlowych. Nie wynika to ani z regulacji ustawy o transporcie kolejowym ani z ogólnych zasad systemu prawa prywatnego i publicznego.

Pismem z 16 sierpnia 2022 r. Prezes UTK wniósł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 28 kwietnia 2022 r. (VII AGa 122/22), w której zaskarżył wskazane orzeczenie w całości. Prezes UTK zarzucił mu:

1. naruszeniu prawa materialnego, tj.:
1. art. 19 ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 18 u.t.k., poprzez ich niezastosowanie i uznanie przez Sąd Apelacyjny, że przejęcia przez powoda uprawnień wynikających ze świadectwa bezpieczeństwa nie zabraniał jakikolwiek przepis ustawy o transporcie kolejowym, podczas gdy to warunki wydania świadectwa bezpieczeństwa określone w ww. przepisach oraz charakter tego dokumentu

potwierdzającego zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wynikający z jego definicji świadczą o nieprzenoszalności uprawnień wynikających z jego treści;

2. art. 494 § 1 i 2 w zw. z art. 492 § 1 pkt 1 k.s.h., poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, a w konsekwencji uznanie przez Sąd Apelacyjny, że powód z dniem przejęcia D. sp. z o.o. przejął również uprawnienia wynikające z decyzji Prezesa UTK z 27 kwietnia 2017 r. ([...]), wydającej świadectwo bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej nr [...] na rzecz D. sp. z o.o., ważne do 27 kwietnia 2022 r., i tym samym posiadał prawo do eksploatacji bocznicy kolejowej na podstawie świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej nr [...] potwierdzającego zdolność do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, w sytuacji gdy w prawie administracyjnym obowiązuje zasada, że prawa i obowiązki o charakterze administracyjnoprawnym są związane z osobą, dla której zostały ustanowione i zasadniczo są one nieprzenoszalne, wobec czego powód nie był uprawniony do eksploatacji boczny kolejowej na podstawie świadectwa użytkownika bocznicy kolejowej nr [...], a tym samym nie posiadał dokumentu potwierdzającego zdolność do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych;
3. art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz art. 66 ust. 2 i 2b u.t.k., poprzez ich błędne niezastosowanie i uznanie, że powód nie popełnił deliktu administracyjnego, w sytuacji gdy w okresie od 30 czerwca 2017 r. do 4 października 2019 r. prowadził działalność bez dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 17d u.t.k., tj. eksploatował bez świadectwa bezpieczeństwa bocznice kolejową [...], zarządzaną przez P. S.A., co powinno skutkować uwzględnieniem apelacji pozwanego, a w konsekwencji oddaleniem odwołania powoda – co doprowadziło do nierozpoznania istoty sprawy;
1. naruszeniu przepisów postępowania, mogącym mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia, tj.:
 1. art. 382 k.p.c., przez niewłaściwe zastosowanie w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny przyjął ustalenia poczynione przez Sąd Okręgowy,

w uzasadnieniu zaskarżonego przez Prezesa UTK wyroku i również pominął szeroką i istotną dla sprawy argumentację Prezesa UTK uzasadniającą pogląd co do braku możliwości przeniesienia uprawnień wynikających ze świadectwa bezpieczeństwa – co doprowadziło do wadliwego uznania, że powód dysponował dokumentem uprawniającym do eksploatacji bocznic kolejowej, a w konsekwencji do oddalenia apelacji Prezesa UTK;

2. w konsekwencji, naruszeniu art. 386 § 1 k.p.c., poprzez jego niezastosowanie i nieuwzględnienie apelacji Prezesa UTK, pomimo jej zasadności.

W oparciu o powyższe zarzuty Prezes UTK wniósł o:

1. uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania, z uwzględnieniem rozstrzygnięcia o kosztach;
2. ewentualnie – uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i uwzględnienie apelacji Prezesa UTK od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 17 grudnia 2021 r. (XVII AmK 4/20) oraz zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa UTK kosztów postępowania przed sądami obu instancji, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych;
3. zasądzenie od powoda na rzecz Prezesa UTK kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych, z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i stopnia złożoności sprawy.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Prezes UTK wskazał, że nie ulega wątpliwości, iż istotą świadectwa bezpieczeństwa jest potwierdzenie przez organ administracji publicznej przyjęcia przez użytkownika bocznic kolejowej podstawowych mechanizmów organizacyjnych mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu kolejowego na bocznic. Biorąc pod uwagę wyniki postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie wydania świadectwa bezpieczeństwa Prezes UTK ocenia, czy użytkownik (konkretny wnioskodawca) spełnił określone prawem wymogi, a tym samym czy zapewnia on odpowiedni poziom bezpieczeństwa eksploatacji bocznic.

Zdaniem Prezesa UTK, świadectwo bezpieczeństwa jest zatem dokumentem potwierdzającym kwalifikacje konkretnego podmiotu i uprawniającym ten podmiot

do rozpoczęcia i prowadzenia działalności polegającej na eksploatacji infrastruktury kolejowej. Co istotne, taki podmiot nie powinien w ogóle rozpoczynać eksploatacji tej infrastruktury przed uzyskaniem powyższego dokumentu, co z kolei prowadzi do wniosku, że jest to uprawnienie ściśle związane z samym podmiotem i faktem posiadania przez niego określonych kwalifikacji oraz spełniania wymagań, potwierdzonych wydaną przez Prezesa UTK decyzją administracyjną przyznającą świadectwo bezpieczeństwa.

W dalszej części uzasadnienia Prezes UTK wskazał ponadto, że świadectwo bezpieczeństwa ściśle związane jest ze strukturą i organizacją danego przedsiębiorstwa, a także potwierdza zdolność konkretnego podmiotu do bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych na bocznicy. Oznacza to, że świadectwo bezpieczeństwa wydane dla jednego podmiotu nie może być zmienione podczas okresu jego obowiązywania (świadectwo jest dokumentem wydawanym na czas określony) w zakresie podmiotowym, gdyż wszelkie zapisy i dokumenty, na podstawie których zostało wydane, ściśle dotyczą podmiotu dla którego je wydano.

Co więcej, Prezes UTK przyznał słuszność stanowisku, że publiczne prawa i obowiązki ukształtowane w drodze aktu administracyjnego mają, co do zasady, charakter osobisty. Pozostają one trwale związane z tą osobą, dla której zostały ustanowione, są nieprzenoszalne i gasną wraz ze śmiercią ich adresata i nie ma co do nich następstwa prawnego. Z natury aktu administracyjnego, wspartego uregulowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego, takie przyjście uprawnień jest niedopuszczalne, albowiem prawomocny akt administracyjny wiąże tak długo, jak długo któryś z elementów decydujących o identyczności konkretyzowanego aktem stosunku prawnego nie ulegnie modyfikacji. Skoro świadectwo bezpieczeństwa jest ściśle związane ze strukturą i organizacją danego przedsiębiorstwa, to nie można zaakceptować sytuacji, w której świadectwo bezpieczeństwa wydane dla jednego podmiotu, jest zmieniane w trakcie okresu jego obowiązywania (świadectwo jest dokumentem terminowym) w zakresie podmiotowym, gdyż wszelkie zapisy i dokumenty, na podstawie których zostało wydane, ściśle dotyczą podmiotu, dla którego je wydano. Natomiast z momentem przejęcia przedsiębiorstwa, z którego funkcjonowaniem związane było świadectwo

bezpieczeństwa, zmianie ulega stan faktyczny i prawny dotyczący wewnętrznych procedur oraz organizacji i funkcjonowania podmiotu odnoszących się do szeroko pojmowanego bezpieczeństwa, w tym związanego z ruchem kolejowym.

W związku z powyższym, skoro świadectwo bezpieczeństwa jest aktem o charakterze publicznoprawnym, wydawanym decyzją administracyjną, a jego przedmiotem jest udzielenie uprawnień publicznoprawnych regulowanych przepisami prawa publicznego, ukierunkowanymi na ochronę interesu publicznego w postaci bezpieczeństwa ruchu kolejowego i eksploatacji bocznicy kolejowej, natomiast przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie przewidują możliwości jego przenoszenia, to – zdaniem Prezesa UTK – brak jest podstaw do przeniesienia tych uprawnień na inny podmiot.

W dalszej części uzasadnienia skargi kasacyjnej, odnosząc się do zasadności nałożenia na powoda kary pieniężnej, Prezes UTK stwierdził, że konsekwencją uznania, iż uprawnienia wynikające ze świadectwa bezpieczeństwa dla użytkownika bocznicy kolejowej są uprawnieniami przenoszalnymi w drodze obrotu gospodarczego, będzie brak kontroli w procesie wejścia nowych podmiotów na rynek transportu kolejowego i wykonywania działalności użytkownika bocznicy kolejowej. Stoi to nie tylko w sprzeczności z przepisami ustawy o transporcie kolejowym, dotyczącymi użytkownika bocznicy kolejowej i wydawanego na jego rzecz dokumentu, jakim jest świadectwo bezpieczeństwa, ale również zagraża bezpieczeństwu prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych.

Według Prezesa UTK, wymaga podkreślenia, że działalność prowadzona w sferze obsługi transportu kolejowego, w szczególności na bocznicy kolejowej, gdzie obsługa ta ma charakter *stricte* techniczny, związana jest z istotnym ryzykiem wystąpienia zdarzeń charakteryzujących się zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzkiego, jak również środowiska naturalnego. Dlatego też niezwykle istotnym jest, aby podmioty faktycznie podejmujące rzeczoną działalność spełniały warunki techniczne i organizacyjne zapewniające najwyższe standardy staranności, rzetelności i bezpiecznego wykonywania operacji ładunkowych i manewrów składem kolejowym. W konsekwencji podmiot chcący prowadzić działalność w zakresie użytkowania bocznicy kolejowej winien podlegać uprzedniej kontroli i weryfikacji

przez Prezesa UTK, zgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym dotyczącymi warunków wydania świadectwa bezpieczeństwa.

Odpowiedź na powyższą skargę kasacyjną złożył pełnomocnik powoda. W piśmie z 13 września 2022 r. wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej w całości oraz zasądzenie od Prezesa UTK na rzecz powoda kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa UTK jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności odnieść należy się do treści zarzutów związanych z naruszeniem przez Sąd Apelacyjny w Warszawie przepisów prawa materialnego, tj. art. 19 ust. 3 w zw. z art. 4 pkt 18 u.t.k. oraz art. 494 § 1 i 2 w zw. z art. 492 § 1 pkt 1 k.s.h. Ustosunkowanie się do nich wpływa bowiem bezpośrednio na ocenę zasadności pozostałych zarzutów.

Zgodnie z art. 19 ust. 3 u.t.k., Prezes UTK wydaje świadectwo bezpieczeństwa użytkownikowi bocznic kolejowej, jeżeli przedstawi on: (1) dokumenty, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 1 i 3 u.t.k.; (2) wykaz przepisów wewnętrznych, określających warunki prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury na bocznic kolejowej albo oświadczenie o stosowaniu przepisów wewnętrznych innego zarządcy; (3) w przypadku eksploatacji własnych pojazdów kolejowych: a) wykaz przepisów wewnętrznych, określających zasady i wymagania organizacyjne związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych albo oświadczenie o stosowaniu przepisów wewnętrznych przewoźnika kolejowego, b) oświadczenia, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 4 u.t.k.; (4) regulamin pracy bocznic kolejowej uzgodniony przez zarządcę infrastruktury kolejowej, z którą bocznic kolejowa jest połączona.

Świadectwem bezpieczeństwa, zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 4 pkt 18 u.t.k., jest dokument potwierdzający zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wydawany podmiotom zwolnionym z obowiązku uzyskania Jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa.

W niniejszej sprawie kwestią sporną jest to, czy uprawnienia wynikające z posiadania przez spółkę przejmowaną świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej powinny przechodzić na spółkę przejmującą, zgodnie z sukcesją praw, uregulowaną w art. 494 k.s.h. Zgodnie z tym przepisem, spółka przejmująca albo spółka nowo zawiązana wstępuje z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki przejmowanej albo spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki (§ 1). Na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej (§ 2).

W oparciu o powyższą regulację Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjął, że powodowi przysługiwało świadectwo bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej, przyznane uprzednio spółce przejmowanej – D. sp. z o.o. przez Prezesa UTK.

Powyższe rozstrzygnięcie uznać należy za błędne. Przede wszystkim, sukcesja praw i obowiązków, o której stanowi w art. 494 k.s.h. nie ma bowiem charakteru absolutnego – nie dotyczy m.in. części publicznych praw i obowiązków ukształtowanych w drodze aktu administracyjnego. Uprawnienia takie mają zasadniczo charakter osobisty i z tego względu są niezbywalne. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, pozostają one trwale związane z osobą, dla której zostały ustanowione, są nieprzenoszalne i gasną wraz ze śmiercią ich nabywcy. Dysponentem aktu administracyjnego jest tylko administracja. Nie można zatem przenieść praw i obowiązków zawartych w aktach administracyjnych bez udziału organu, który akt wydał, albowiem w prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada ogólnego następstwa prawnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 kwietnia 2016 r., VI SA/Wa 2728/15).

Sąd Najwyższy dostrzega, że ustawodawca przewidział pewne odstępstwa, umożliwiające przejście praw i obowiązków administracyjnoprawnych na spółkę przejmującą. Jak słusznie jednak przyjmuje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dla zaistnienia takiego wyjątku od zasady konieczna jest

podstawa wynikająca z normy prawnej. Taka ograniczona sukcesja w odniesieniu do stosunków administracyjnoprawnych została przewidziana właśnie w art. 494 § 2 k.s.h. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lipca 2017 r., II GSK 1414/16). Oznacza to, że istnieje możliwość przejścia praw i obowiązków administracyjnoprawnych na spółkę przejmującą, jednakże tylko w tym zakresie, w jakim zezwala na to norma zawarta w art. 494 § 2 k.s.h. W konsekwencji zmianie nie ulega zasada generalna, zgodnie z którą niedopuszczalne jest przenoszenie praw i obowiązków o charakterze osobistym.

Przyznanie przez Prezesa UTK świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej sprowadza się do legalnego pozwolenia skonkretyzowanemu w decyzji podmiotowi na użytkowanie tej części infrastruktury kolejowej. Nie można jednak w tym zakresie zastosować wykładni rozszerzającej i uznać, że wskazana decyzja Prezesa UTK stanowiła zezwolenie, o którym mowa w art. 494 § 2 k.s.h., czyli niezwiązane z osobistymi przymiotami spółki przejmowanej. Ustawa o transporcie kolejowym zaliczana jest do ustaw o charakterze publicznoprawnym, a przez to jej przepisy powinny być interpretowane w sposób ścisły, z wyłączeniem wykładni rozszerzającej. Co za tym idzie, bez znaczenia prawnego pozostaje w niniejszej sprawie podnoszona okoliczność, że ani ustawa o transporcie kolejowym, ani sama decyzja Prezesa UTK nie zawierały wyłączeń, zabraniających przejście powyższego uprawnienia na powoda – jako spółki przejmującej. Uzyskanie świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej nie jest bowiem formą reglamentacji prowadzonej działalności, o których stanowi art. 494 § 2 k.s.h., lecz administracyjnym aktem o charakterze osobowym. Potwierdza on osobiste zapewnienie – przez konkretny podmiot – odpowiednich standardów bezpieczeństwa w zakresie użytkowania infrastruktury kolejowej.

Ustosunkowując się do zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej należy również mieć na względzie zasadniczy cel wprowadzenia regulacji, nakładających na użytkowników bocznic kolejowych wymóg uzyskania świadectwa bezpieczeństwa, poprzedzony przedstawieniem Prezesowi UTK odpowiedniej dokumentacji. W ten sposób podmiot ubiegający się o powyższe uprawnienie, zobowiązany jest do wykazania, że jest w stanie zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa, w ramach prowadzonej przez siebie działalności.

Poczynione powyżej ustalenia dotyczące ewentualnej dopuszczalności sukcesji świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej przyznanego uprzednio spółce przejmowanej zbieżne są z poglądami wyrażanymi w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z 19 marca 2019 r. (II GSK 227/17) Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc się do możliwości przejścia uprawnień, wynikających ze świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej na spółkę przejmującą, wskazał wprost, że „decyzja przyznająca świadectwo bezpieczeństwa dla użytkownika bocznic kolejowej ma charakter osobisty. Dokumenty, których przedłożenia wymaga ustawa dla uzyskania świadectwa, dotyczą struktury i organizacji danego przedsiębiorstwa. Nie można zatem automatycznie uznawać istnienia uprawnienia wynikającego ze świadectwa bezpieczeństwa innych podmiotów (nabywców), bez dokonania przez organ weryfikacji spełniania przez nie tych wymogów”. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie podniósł, że z uwagi na to, iż świadectwo bezpieczeństwa jest ściśle związane ze strukturą i organizacją danego przedsiębiorstwa, nie można zaakceptować sytuacji, w której świadectwo to, wydane dla jednego podmiotu, byłoby zmieniane w trakcie okresu jego obowiązywania (świadectwo jest dokumentem terminowym) w zakresie podmiotowym. Wszelkie zapisy i dokumenty, na podstawie których zostało wydane, ściśle dotyczą bowiem podmiotu dla którego je wydano (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 kwietnia 2016 r., VI SA/Wa 2728/15).

Podobny pogląd wyrażony został również w literaturze przedmiotu, gdzie wprost zakwestionowano pogląd, iż świadectwo bezpieczeństwa ma tylko aspekt rzeczowy oraz odnosi się jedynie do substratu materialnego bocznic kolejowej i jej infrastruktury. Przeciwnie – świadectwo bezpieczeństwa poprzez reglamentację ze strony państwa i uwzględnienie zindywidualizowanych atrybutów podmiotu, który je nabywa, nabiera charakteru bezpośrednio związanego z podmiotem tego stosunku. Ze względu na ochronę dobra prawnego, jakim jest bezpieczeństwo ruchu kolejowego, w interesie publicznym, należy zaaprobować pogląd, że przejście praw i obowiązków z decyzji o charakterze osobistym nie jest dopuszczalne i skutkuje tym, iż następca prawny podmiotu, na rzecz którego wydano świadectwo bezpieczeństwa, jest zmuszony uzyskać

nowe świadectwo wydane na swoją rzecz (Ł. Trochym, *Następstwo prawne z decyzji administracyjnej w przedmiocie świadectwa bezpieczeństwa dla podmiotu użytkującego bocznice kolejową*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2018, nr 6, s. 91, 94).

Stwierdzenie zasadności powyższych zarzutów w dalszej kolejności nakazuje przyjęcie, że Sąd Apelacyjny w Warszawie również błędnie uznał, iż powód nie dopuścił się deliktu dyscyplinarnego polegającego na użytkowaniu bocznic kolejowej bez wymaganego dokumentu – świadectwa bezpieczeństwa (art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. c u.t.k.)

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c. orzekł jak w sentencji.

O pozostawieniu Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c.

Od wyroku i uzasadnienia wyroku zdanie odrębne złożył SSN Adam Redzik.

(ZG)

[ł.n]