



Sygn. akt III SK 27/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 maja 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Józef Iwulski (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z powództwa "K. - KM" Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w [...]

przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego

o nałożenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 31 maja 2017 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]

z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. akt VI ACa .../14,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu w [...] do ponownego rozpoznania i
rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 19 lipca 2013 r., nr DPP-WNPP-52-9/KC/13(5) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK) nałożył na K. Sp. z o.o. (powód) karę pieniężną w wysokości 435.835 zł za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych

praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, przez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, które w trakcie jazdy poruszały się z otwartymi drzwiami bocznymi.

Odwołanie od powyższej decyzji wniósł powód, zaskarżając ją w całości.

Wyrokiem z 23 października 2014 r., XVII AmK .../13 Sąd Okręgowy w [...] - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda. Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego wniósł powód, zaskarżając go w całości. Wyrokiem z 2 grudnia 2015 r., VI ACa .../14 Sąd Apelacyjny w [...] zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa UTK i obciążył go kosztami procesu.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził, że niedopuszczalne jest wydawanie decyzji nakładającej na przewoźnika karę pieniężną w oparciu o art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm., dalej jako UTK) przed upływem terminu na usunięcie nieprawidłowości wyznaczonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 UTK. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, sankcje nakładane na przewoźników kolejowych na podstawie art. 66 ust. 1 UTK mają doprowadzić do sytuacji, w której działalność przewoźnika będzie prowadzona zgodnie z przepisami UTK. Przyjęcie odrębnej wykładni powodowałoby, że wyznaczony przewoźnikowi termin na usunięcie nieprawidłowości stałby się praktycznie bezprzedmiotowy, ponieważ Prezes UTK i tak mógłby nałożyć na niego karę pieniężną, niezależnie od podjęcia przez przewoźnika jakichkolwiek działań w określonym terminie.

Zdaniem Sądu drugiej instancji, zaprezentowane powyżej stanowisko znajduje potwierdzenie w instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, której jedną z przesłanek jest usunięcie przez przedsiębiorcę skutków naruszenia w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 UTK. Dopiero po upływie terminu na usunięcie skutków naruszenia Prezes UTK jest w ogóle w stanie określić, czy w konkretnym przypadku istnieją podstawy do odstąpienia od nałożenia kary. Przyjęcie odmiennego stanowiska, prezentowanego przez Prezesa UTK, prowadziłoby do niemożliwych do zaakceptowania wniosków, że Prezes UTK jest uprawniony do nałożenia kary pieniężnej przed upływem terminu określonego

w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 UTK oraz, że w takich okolicznościach nie jest w stanie miarodajnie ocenić ewentualnych podstaw do odstąpienia od nałożenia kary.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie można także ograniczać zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary jedynie do sytuacji, w których możliwe jest usunięcie skutków naruszenia, ponieważ jeżeli przewoźnik podejmuje działania zmierzające do usunięcia nieprawidłowości, to tym samym dąży do usunięcia skutków naruszenia. Usunięcie skutków naruszenia musi być więc rozumiane jako wyeliminowanie przyczyn takiego stanu rzeczy, tj. zaprzestanie wykonywania przewozów pojazdami narażającymi pasażerów na niebezpieczeństwo, co doprowadziło do usunięcia na przyszłość skutku w postaci tego narażenia.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł Prezes UTK, zaskarżając go w całości i wnosząc o jego zmianę i oddalenie odwołania powoda oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, z uwzględnieniem rozstrzygnięcia o kosztach. Prezes UTK zarzucił naruszenia prawa materialnego, tj.: 1) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b UTK; 2) art. 66 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a UTK oraz naruszenia prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezesa UTK powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa UTK jest uzasadniona, choć tylko jedna z jej podstaw zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów, zatem wbrew konstrukcji skargi kasacyjnej Prezesa UTK, nie zawiera ona rzeczywistej podstawy procesowej. Powołany w jej treści art. 233 § 1 k.p.c. nie może stanowić podstawy prawnej dla zarzutu kasacyjnego z uwagi na wspomniane wyżej ograniczenie podstaw skargi, wynikające ze specyfiki tego środka prawnego. Niezależnie od

powyższego, Sąd Najwyższy stwierdza, że sposób sformułowania tego zarzutu wskazuje na oczywiście błędne odczytanie zakresu normowania art. 233 § 1 k.p.c. Przepis ten wyraża zasadę swobodnej oceny dowodów, zaś skuteczne - choć na etapie postępowania kasacyjnego niedopuszczalne - postawienie zarzutu naruszenia przez sąd tego przepisu prawa procesowego wymaga wykazania przez skarżącego, że sąd uchybił zasadom logicznego rozumowania lub doświadczenia życiowego przy ocenie materiału dowodowego sprawy. Przepis ten nie może być natomiast naruszony przez dokonanie błędnej wykładni przepisów prawa materialnego lub procesowego, a do tego sprowadzają się zarzuty naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. podniesione (dwukrotnie) w skardze kasacyjnej Prezesa UTK.

Przechodząc do oceny materialnoprawnej podstawy skargi kasacyjnej, należy przypomnieć, że powód został ukarany karą pieniężną, nałożoną w decyzji z 19 lipca 2013 r., wydanej na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b UTK. W brzmieniu znajdującym zastosowanie do oceny skargi kasacyjnej Prezesa UTK, zachowaniem sankcjonowanym karą pieniężną na podstawie tego przepisu było naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym (obecnie art. 66 ust. 1 pkt 7 lit. b UTK). Zachowanie to stwierdzone zostało w decyzji Prezesa UTK z 18 lipca 2013 r., wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 UTK. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów z zakresu transportu kolejowego, Prezes UTK wydawał decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Przepis ten znajdował zastosowanie także w przypadku naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 14b ust. 1 UTK, to jest zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Stosując unormowania wynikające z powołanych przepisów, Prezes UTK najpierw wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia naruszenia przepisów UTK (postępowanie wszczęte z urzędu 23 kwietnia 2013 r.), które zostało zakończone wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie, wskazującej istotę i zakres tego naruszenia oraz wyznaczającej przedsiębiorcy termin na usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (decyzja z 18 lipca 2013 r.). Prezes UTK wszczął również w dniu 24 maja 2013 r. postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za zachowanie, które polegało

na dopuszczeniu do eksploatacji pojazdów kolejowych, wykorzystywanych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszały się z otwartymi drzwiami bocznymi.

Z systematyki UTK i opisaney powyżej praktyki Prezesa UTK wynika, że stwierdzenie naruszenia oraz nałożenie kary pieniężnej następowało w dwóch formalnie odrębnych postępowaniach, powiązanych funkcjonalnie, podmiotowo i przedmiotowo. Przepisy obligowały bowiem Prezesa UTK do wydania decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 UTK, a jednocześnie nakładały na niego obowiązek wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Analogicznie jak w przypadku ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm., dalej jako Prawo energetyczne) i ustawy z dnia 16 lipca 2004 r.- Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej jako Prawo telekomunikacyjne), stwierdzenie zachowania odpowiadającego przesłankom poszczególnych jednostek redakcyjnych art. 66 ust. 1 UTK, obliguje Prezesa UTK do wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Dopiero w toku takiego postępowania Prezes UTK mógł skorzystać z uznaniowej kompetencji do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, na zasadach określonych w art. 66 ust. 2a UTK.

Skoro zgodnie z art. 66 ust. 2a UTK Prezes UTK może odstąpić o nałożenia kary pieniężnej, jeżeli skutki naruszenia art. 66 ust. 1 UTK zostały usunięte przez przedsiębiorcę w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 UTK, a decyzja taka wydawana jest w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów UTK, to zasadne jest założenie, zgodnie z którym niedopuszczalne było stwierdzenie naruszenia przepisów UTK jedynie w decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Tłumaczy to dlaczego Prezes UTK wydał najpierw decyzję z art. 13 ust. 6 UTK, a dopiero po stwierdzeniu w tej decyzji naruszenia przepisów wydał decyzję z art. 66 ust. 1 i 2 UTK, choć względy ekonomii procesowej przemawiałyby za przeprowadzeniem jednego postępowania zakończonego decyzją, która: 1) stwierdza naruszenie; 2) nakazuje jego usunięcie; 3) rozstrzyga o karze pieniężnej. Wymagałoby to jednak innego ukształtowania przesłanek zastosowania art. 66 ust. 2a UTK.

Na tle przywołanych powyżej przepisów UTK (w brzmieniu sprzed nowelizacji, która weszła w życie 30 grudnia 2016 r.), które zastosowano w taki

sposób, że najpierw stwierdzono naruszenie i orzeczono sankcję administracyjną w postaci nakazu usunięcia „nieprawidłowości” w wyznaczonym terminie a po przeprowadzeniu odrębnego postępowania nałożono karę pieniężną za uprzednio stwierdzone naruszenie, powstał w niniejszej sprawie problem prawny dotyczący czasowej korelacji zakończenia obu postępowań. Mianowicie, rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy decyzja o nałożeniu kary pieniężnej mogła zostać wydana dopiero po upływie terminu na usunięcie nieprawidłowości, wyznaczonego w decyzji z art. 13 ust. 6 UTK, a w przypadku odpowiedzi negatywnej na to pytanie, czy wydanie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej przed upływem tego terminu prowadzi do takiej wady tej decyzji, która nie może zostać konwalidowana na etapie postępowania sądowego.

Rozstrzygając ten problem, Sąd drugiej instancji przyjął założenie, zgodnie z którym wydanie decyzji nakładającej na przewoźnika karę pieniężną na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b UTK jest możliwe dopiero po upływie terminu na usunięcie nieprawidłowości, określonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 UTK, ponieważ „kara pieniężna jest środkiem ostatecznym, który powinien być stosowany dopiero wówczas, gdy przewoźnik nie zastosuje się do nakazu wynikającego z decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 UTK”. Sąd Najwyższy nie podzielił powyższego stanowiska. Choć zgodzić należy się z Sądem drugiej instancji, że wskazane byłoby powstrzymanie się przez Prezesa UTK z zakończeniem postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej do upływu terminu wyznaczonego w decyzji z art. 13 ust. 6 UTK, to jednak należy stwierdzić, że przepisy UTK nie nakładają formalnie na organ regulacji rynku kolejowego obowiązku takiego wstrzymania się od działania. Nie można w rezultacie mówić o proceduralnym związaniu organu regulacyjnego co do kolejnych etapów postępowania, które muszą zostać wyczerpane, zanim „odblokowana” zostanie możliwość skorzystania z przysługującej mu kompetencji do nałożenia kary pieniężnej. Treść UTK w tym zakresie odbiega od regulacji tzw. postępowania kontrolnego w Prawie telekomunikacyjnym i jego wpływu na postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 października 2014 r., III SK 85/13, LEX nr 1511599).

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy uwzględnił, że do osiągnięcia celu jakim kierował się Sąd drugiej instancji (zapewnienie karaniu przedsiębiorcy możliwości weryfikacji przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary) nie jest konieczne uchylenie decyzji. Chociaż zasadą jest, że w sprawie sądowej z odwołania od decyzji regulatora rynku znaczenie ma stan faktyczny i prawny na dzień wydania skarżonej decyzji (wyroki Sądu Najwyższego z 5 marca 2015 r., III SK 8/14, LEX nr 1666027; z 18 stycznia 2017 r., III SK 45/14, LEX nr 2278299; z 18 stycznia 2017 r., III SK 6/14, LEX nr 2255325), to od tej zasady istnieją pewne wyjątki. Pozwalają one na zastosowanie art. 316 § 1 k.p.c. i uwzględnienie na etapie postępowania sądowego okoliczności nieuwzględnionej na etapie postępowania administracyjnego (z tego powodu, że w dacie wydania decyzji nie upłynął termin na usunięcie naruszeń), jaką jest terminowe usunięcie skutków naruszenia przez adresata decyzji z art. 13 ust. 6 UTK. Skoro bowiem Prezes UTK miał kompetencję do odstąpienia od wymierzenia kary, jeżeli skutki naruszenia zostały usunięte w terminie wskazanym w decyzji z art. 13 ust. 6 UTK, to usunięcie takich skutków przez przedsiębiorcę w terminie wyznaczonym w decyzji wydanej na podstawie tego ostatniego przepisu, lecz już po wydaniu decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, uprawnia Sąd orzekający w sprawie z odwołania od decyzji regulatora to uwzględnienia tej okoliczności przy rozpoznawaniu odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną.

Nie podzielając stanowiska Sądu drugiej instancji w przedmiocie konieczności uchylenia decyzji karowej Prezesa UTK jako przedwczesnej (z powodu wydania jej przez upływem terminu na usunięcie skutków naruszenia), Sąd Najwyższy uwzględnił także, że takie uchylenie wywołuje jedynie skutek kasatoryjny co do zaskarżonej decyzji. W wyniku uchylenia decyzji sprawa wraca do organu regulacji, który może ponownie zakończyć postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów UTK stwierdzone w decyzji z art. 13 ust. 6 UTK decyzją o takiej samej treści (co do samego ukarania przedsiębiorcy oraz co do wysokości kary). Od takiej decyzji jej adresatowi będzie przysługiwało ponownie odwołanie i sprawa kolejny raz będzie toczyła się przed sądami, choć miałyby zostać zakończona już w postępowaniu z odwołania od pierwszej decyzji. Tymczasem zastosowanie art. 316 § 1 k.p.c. w opisany powyżej

sposób, służy realizacji postulatu sprawnego i ekonomicznie prowadzonego postępowania odwoławczego, zapewniając jednocześnie odpowiednie gwarancje proceduralne podmiotowi, na którego została nałożona kara pieniężna (sprowadzające się do uwzględnienia przesłanek art. 66 ust. 2a UTK, które nie mogły zostać zastosowane ze względu na pośpiech Prezesa UTK), pozwalając jednocześnie na uwzględnienie celu art. 66 ust. 2a UTK, jakim jest nakłonienie adresata decyzji z art. 13 ust. 6 UTK do terminowego jej wykonania.

Uznając ostatecznie zarzut naruszenia art. art. 66 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a za zasadny, Sąd Najwyższy uwzględnił również, że w świetle systematyki UTK, analogicznie jak w przypadku Prawa telekomunikacyjnego i Prawa energetycznego, zasadą jest nakładanie kar pieniężnych za enumeratywnie wyliczone w art. 66 ust. 1 UTK naruszenia. Wybrana przez ustawodawcę konstrukcja prawna sankcji w UTK odbiega od przyjętej w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 229), gdzie nałożenie kary jest fakultatywne. W tej sytuacji, jak wskazywano wcześniej w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu regulacji energetyki (wyrok Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2007 r., III SK 1/07, LEX nr 487519), odstąpienie od nałożenia kary jest wyjątkiem i wymaga działania prawodawcy. Jego wolą, w art. 66 ust. 2a UTK, w brzmieniu istotnym dla rozpoznania skargi kasacyjnej pozwanego, przyznano Prezesowi UTK uznaniową kompetencję do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Skorzystanie z tej kompetencji jest możliwe gdy: 1) usunięto skutki naruszenia (stwierdzonego w decyzji z art. 13 ust. 6); 2) usunięcie to mieściło się w terminie określonym w decyzji z art. 13 ust. 6 UTK. Skoro odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej za czyny objęte zakresem normowania art. 66 ust. 1 UTK jest wyjątkiem od zasady, to wbrew stanowisku Sądu drugiej instancji, zakres sformułowania „usunięcie skutków naruszenia” należy rozumieć wąsko. Zwrot ten nie jest tożsamy z zaprzestaniem naruszenia, czy z usunięciem nieprawidłowości (w terminie określonym w decyzji z art. 13 ust. 6 UTK). Uwagę zwraca, że w różnych ustawach regulacyjnych prawodawca posłużył się zróżnicowanymi przesłankami odstąpienia od wymierzenia kary. W art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego mowa o znikomym stopniu szkodliwości czynu oraz zaprzestaniu naruszania prawa lub zrealizowaniu obowiązku. Odstąpienie jest zatem

warunkowane ocenianą całościowo wagą stwierdzonego naruszenia a także zachowaniem przedsiębiorstwa energetycznego po dopuszczeniu się deliktu administracyjnego (gdyż zachowanie sprawcy po popełnieniu czynu nie rzutuje na ocenę stopnia jego szkodliwości). W art. 209 ust. 1a Prawa telekomunikacyjnego przyjęto jeszcze inne rozwiązanie, gdyż wynikające z niego unormowanie potwierdza wprost dopuszczalność nałożenia kary pieniężnej, nawet gdy zaprzestano naruszania prawa lub naprawiono wyrządzoną szkodę. Uwzględniając różnorodność przesłanek odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w prawie regulacyjnym oraz szanując autonomię prawodawcy w zakresie określenia przesłanek nakładania kar pieniężnych na adresatów zakazów i nakazów o charakterze administracyjnym oraz kompetencję do określenia warunków odstąpienia przez organ regulacyjny od orzeczenia kary pieniężnej, Sąd Najwyższy uznał, że zakres zastosowania art. 66 ust. 2a UTK jest wąski i dotyczy tylko pewnej kategorii zachowań sankcjonowanych na podstawie art. 66 ust. 1 UTK. Stanowisko to jest zbieżne z poglądami wyrażanymi już w piśmiennictwie, zgodnie z którymi treść art. 66 ust. 2a UTK sugerowała, że „odstąpienie od nałożenia kary może dotyczyć tych naruszeń prawa, zagrożonych karą pieniężną, które mają charakter skutkowy” (M. Wincenciak [w:] red. M. Wierzbowski, P. Wajda, *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 724). Nie można w konsekwencji podzielić poglądu Sądu drugiej instancji, zgodnie z którym sformułowaniu temu należy nadać znaczenie analogiczne do „usunięcia nieprawidłowości” z art. 13 ust. 6 UTK. O ile „usunięcie nieprawidłowości” w przypadku naruszenia zbiorowych praw pasażerów, jakie przypisano powodowi, może polegać na wycofaniu z eksploatacji składów z wadliwie działającym mechanizmem zamykania drzwi albo modernizacji mechanizmu, o tyle działania takie nie są „usunięciem skutków naruszenia”. Dodatkowo Sąd Najwyższy uwzględnił, że kara pieniężna została nałożona na powoda za uchybienie obowiązków w zakresie bezpieczeństwa pasażerów, a więc za zachowanie, które zasługuje na szczególnie naganną ocenę. W tych okolicznościach Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw dla potwierdzenia dokonanej przez Sąd drugiej instancji rozszerzającej wykładni sformułowania „usunięcie skutków naruszenia” z art. 66 ust. 2a UTK.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

kc