



Sygn. akt III SK 44/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 października 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Korzeniowski

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z powództwa PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. 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 11 października 2017 r., skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 14 kwietnia 2016 r.,

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

UZASADNIENIE

Decyzją z 20 czerwca 2013 r., nr DPPK-WNPP-52-6/KC/13 Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK) nałożył na PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w [...] (powód) karę pieniężną w wysokości 452 080 zł za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk, naruszających zbiorowe interesy pasażerów w

transporcie kolejowym, polegające na: 1) nieprawidłowym realizowaniu obowiązku udzielania pasażerom informacji o ruchu pociągów na stacjach kolejowych Warszawa Wschodnia, Warszawa Zachodnia, Warszawa Stadion oraz Kraków Główny, co jest niezgodne z punktem 4.2.12.1 Załącznika I do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 454/2011 z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „Aplikacje telematyczne dla przewozów pasażerskich” transeuropejskiego systemu kolei (Dz. Urz. UE L nr 123 z 12.05.2011, zwanego dalej „TAP TSI”); 2) przekazywaniu informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacjach kolejowych Warszawa Wschodnia i Warszawa Zachodnia, co jest niezgodne z art. 21 ust. 1 Rozporządzenia (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE L nr 315 z 03.12.2007, zwanego dalej „Rozporządzeniem 1371”), w związku z punktem 4.1.2.11.1 Załącznika do Decyzji Komisji z dnia 21 grudnia 2007 r. dotyczącej technicznej specyfikacji interoperacyjności w zakresie aspektu „Osoby o ograniczonej możliwości poruszania się” transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L nr 64 z 7.03.2008 ze zm., zwanego dalej „PRM TSI”).

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

Wyrokiem z 31 grudnia 2014 r., Sąd Okręgowy w [...] - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda.

Sąd Okręgowy ustalił, że w czerwcu 2012 r. na dworcach: Warszawa Zachodnia, Warszawa Wschodnia, Warszawa Stadion i Kraków Główny, wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, zarządzanej przez powoda, zainstalowany został System Dynamicznej Informacji Pasażerskiej (SDIP), którego właścicielem jest powód. Po etapie wdrożenia system ten został odebrany z końcem sierpnia 2012 r. i wówczas znalazł się w fazie stabilizacji i optymalizacji działania.

Za pośrednictwem przewoźników kolejowych do Prezesa UTK wpłynęło 70 skarg pasażerów, które dotyczyły funkcjonowania SDIP. Z powołanych w skargach dowodów wynika, że na ww. stacjach SDIP generował poważne błędy. Część informacji o pociągach kończących bieg nie była kasowana, kasowała się przed

czasem lub powracała do systemu, który wygłaszał automatycznie odjazd pociągu, który już odjechał. Komunikaty wygłaszane automatycznie nie pokrywały się ze stanem rzeczywistym, gdyż inny pociąg stał na peronie, a inny był wygłaszany w komunikacie. Informacje te wprowadzały pasażerów w błąd. Sąd Okręgowy podkreślił, że niesporna była okoliczność podawania na stacjach kolejowych komunikatów megafonowych oraz informacji wyświetlanych na tablicach niezgodnie z rzeczywistym ruchem pociągów, sporny był natomiast okres, w którym występowały wady SDIP.

W ocenie Sądu pierwszej instancji powód nie zapewnił pasażerom właściwej informacji pasażerskiej na stacjach: Warszawa Zachodnia, Warszawa Wschodnia, Warszawa Stadion oraz Kraków Główny. Informacje dotyczące przyjazdów/odjazdów pociągów oraz wszelkich odstępstw od rozkładu jazdy udzielane pasażerom za pomocą SDIP na ww. stacjach wprowadzały w błąd. Podróżni nie wiedzieli, że informacje wyświetlane na tablicach nie są zbieżne ze stanem faktycznym i o tym, że czekają na niewłaściwym peronie lub wsiedli do niewłaściwego pociągu dowiadawali się po czasie. Dla pasażerów niezrozumiałą i zaskakującą była sytuacja, gdy na tablicy widniała informacja, że pociąg odjechał chwilę wcześniej. Wielokrotnie zdarzało się, że brak było jakichkolwiek informacji o opóźnieniu. W skargach pasażerowie wskazywali, że nieprawidłowe informacje głosowe i wizualne powodowały, iż wsiadali do niewłaściwych pociągów, co skutkowało poniesieniem dodatkowych kosztów i utratą czasu.

Zdaniem Sądu Okręgowego opisane powyżej praktyki naruszają zbiorowe interesy pasażerów określone w art. 14 b ust. 1 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 ustawa o transporcie kolejowym lub utk). Analogicznie Sąd Okręgowy ocenił drugą ze stwierdzonych przez Prezesa UTK praktyk, polegającą na przekazywaniu informacji głosowych niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacjach Warszawa Wschodnia i Warszawa Zachodnia.

Odnosząc się do nałożonej na powoda kary pieniężnej Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z treścią art. 66 ust. 1 pkt 5b ustawy o transporcie kolejowym za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk, naruszających zbiorowe interesu pasażerów w transporcie kolejowym, o którym mowa w art. 14b ust. 1

ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK obligatoryjnie nakłada na zarządcę, przewoźnika kolejowego lub właściciela dworca albo zarządzającego dworcem karę pieniężną w wysokości do 2% rocznego przychodu, takiego przedsiębiorcy osiągniętego w roku kalendarzowym, poprzedzającym rok, w którym wydano decyzję o ukaraniu. W ocenie Sądu pierwszej instancji, nie zachodziły wskazane w art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, gdyż jest to możliwe jedynie w sytuacji, gdy skutki naruszenia zakazu zostały przez przedsiębiorcę usunięte. Tymczasem w stosunku do pasażerów już wprowadzonych w błąd skutki materialne, ale też niematerialne w postaci niewygody, stresu i zbędnego wysiłku oraz straty czasu, są nieodwracalne. W ocenie Sądu Okręgowego, działanie powoda naruszyło podstawowe prawo pasażerów do uzyskania rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji o ruchu pociągów. Skutkowało to podejmowaniem przez pasażerów błędnych decyzji, które musieli gwałtownie zmieniać, by dotrzeć do odpowiedniego pociągu. Zdarzało się również, że pasażerowie wsiadali do niewłaściwego pociągu, albo dowiadywali się, że ich właśnie zapowiadany pociąg już odjechał. Sytuacje te nie były jednorazowe czy odosobnione, gdyż im większy był ruch pociągów, tym gorzej działał SDIP. Problem ten nie został rozwiązany przez blisko rok, zatem zarzucane praktyki miały charakter długotrwały. Sąd pierwszej instancji negatywnie ocenił bierność powoda, który mając wiedzę o problemach pasażerów, pierwsze skuteczne kroki podjął dopiero w marcu 2013 r., a więc po 10 miesiącach od uruchomienia SDIP. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że chociaż dokładna lista pasażerów wprowadzonych w błąd nie jest znana, to ich ilość musiała być znaczna, zważywszy na czas trwania praktyk oraz fakt, iż miały one miejsce na dworcach kolejowych obsługujących bardzo dużą liczbę pasażerów.

Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko Prezesa UTK, że za okoliczność łagodzącą można uznać fakt, iż uruchomienie SDIP miało na celu wprowadzenie udogodnień informacyjnych dla pasażerów, zaś sam system był produktem nowym i jego wdrożenie wymagało wysiłku logistycznego. Wbrew stanowisku Prezesa UTK, Sąd Okręgowy nie przyjął, że brak wcześniejszego ukarania powoda nie może być uznany za okoliczność łagodzącą. Oceniając możliwości finansowe powoda, Sąd Okręgowy uznał, że odnosząc wysokość wymierzonej kary pieniężnej, tj. 452 080 zł

do wysokości osiągniętego przez powoda przychodu, stanowi ona zaledwie 0,01% tego przychodu, a także jedynie 0,5% maksymalnego jej wymiaru. Jest to więc kara niska i zarazem adekwatna do zakresu stwierdzonego naruszenia przepisów.

Apelację od powyższego wyroku Sądu Okręgowego wniósł powód. Wyrokiem z 14 kwietnia 2016 r., Sąd Apelacyjny w [...] zmienił zaskarżony wyrok przez uchylenie decyzji Prezesa UTK i obciążył go kosztami postępowania.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził, że niedopuszczalne było wydanie decyzji nakładającej na przewoźnika karę pieniężną na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b utk przed upływem terminu na usunięcie nieprawidłowości, wyznaczonego przewoźnikowi w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 utk, nie można bowiem odczytywać treści decyzji wydanej na podstawie art. 66 ust. 1 utk w oderwaniu od pozostałych jej przepisów.

Przyjęcie odmiennej wykładni prowadziłoby do wniosku, że wydanie decyzji wyznaczającej przewoźnikowi termin do usunięcia nieprawidłowości jest bezprzedmiotowe, skoro organ regulacyjny mógłby nałożyć karę pieniężną niezależnie od podjęcia przez przewoźnika działań w zakreślonym terminie.

Sąd Apelacyjny przyjął stanowisko, że zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia kary jest możliwe dopiero po upływie terminu określonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 utk, gdyż dopiero wówczas Prezes UTK jest w stanie stwierdzić, czy w konkretnym przypadku istnieją podstawy do odstąpienia.

Za nieistotną uznał Sąd Apelacyjny okoliczności, że art. 66 ust. 2a utk przewiduje możliwość odstąpienia od nałożenia kary w wypadku usunięcia skutków naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów art. 66 ust. 1 utk. W ocenie Sądu drugiej instancji nie należy temu określeniu przypisywać innego znaczenia normatywnego, niż użytemu w art. 13 ust. 6 pkt 2 utk zwrotowi usunięcie nieprawidłowości, a Sąd Okręgowy nieprawidłowo przyjął, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie było możliwe usunięcie skutków naruszenia, ponieważ skutki już nastąpiły, a więc nie można było ich usunąć. Przyjęcie takiej interpretacji wykluczałoby w zasadzie zawsze możliwość odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, skoro podstawą wydania decyzji w oparciu o art. 13 ust. 6 pkt 2 utk jest stwierdzenie zajścia określonego zdarzenia w postaci naruszenia przepisów

prowadzących do różnorodnych skutków. W tym znaczeniu skutek naruszenia przepisów w zasadzie zawsze poprzedza wydanie decyzji i nigdy nie może zostać usunięty, nie można bowiem przecież ingerować w znaczenia przyszłe.

W ocenie Sądu Apelacyjnego wykładnia art. 66 ust. 2a utk powinna zmierzać w tym kierunku, aby umożliwić przewoźnikowi podporządkowanie się decyzji Prezesa UTK i usunięcie nieprawidłowości. W przedmiotowej sprawie powód naruszył przepis art. 14b ust. 1 utk przez nieprawidłowe realizowanie obowiązku udzielenia pasażerom informacji o ruchu pociągów, przez przekazywanie informacji głosowych, niespójnych z informacjami zamieszczonymi na wyświetlaczach na stacjach kolejowych. Usunięcie skutków naruszenia musi być w tych okolicznościach rozumiane jako wyeliminowanie przyczyn takiego stanu rzeczy, tj. doprowadzenia do usunięcia na przyszłość skutków w postaci narażenia pasażerów na dezinformację.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł Prezes UTK, zaskarżając go w całości i wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie odwołania powoda, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Skarga kasacyjna została oparta na przesłance naruszenia prawa materialnego, to jest: 1) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 66 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym; 2) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym; 3) art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa UTK okazała się zasadna, ponieważ zaskarżony wyrok opiera się na założeniach interpretacyjnych, które nie zostały podzielone przez Sąd Najwyższy w wyroku z 31 maja 2017 r., III SK 27/16.

Powód został ukarany karą pieniężną, nałożoną w decyzji z 2013 r. W brzmieniu znajdującym zastosowanie do oceny skargi kasacyjnej Prezesa UTK, zachowaniem sankcjonowanym karą pieniężną na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) UTK było naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających

zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym. Naruszenie to stwierdzone zostało w decyzji Prezesa UTK z 19 czerwca 2013 r., wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 w związku z art. 14 ust. 4 oraz art. 10 ust. 1 pkt 5 i art. 14b ust. 1 i 2 utk. W myśl tych przepisów, stwierdziwszy naruszenie norm z zakresu transportu kolejowego, Prezes UTK wydawał decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Wyznaczony w decyzji z 19 czerwca 2013 r. termin usunięcia naruszeń upływał 17 września 2013 r. Natomiast kara pieniężna została nałożona na powoda w odrębnej decyzji, w wyniku przeprowadzenia odrębnego postępowania administracyjnego.

Jak przyjęto w sprawie III SK 27/16, stwierdzenie praktyki naruszającej zbiorowe interesy pasażerów obligowało 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.

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. Sąd Najwyższy nie podziela tego stanowiska, ponieważ w przeciwieństwie do przepisów o postępowaniu kontrolnym przy regulacji rynku komunikacji elektronicznej, przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie narzucały Prezesowi UTK określonej sekwencji czynności, które musiały zostać podjęte, zanim organ regulacyjny mógł skorzystać z kompetencji do nakładania kar pieniężnych. W szczególności, przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie zawierają unormowania, które wstrzymywałoby kompetencję sankcyjną Prezesa UTK do upływu terminu wyznaczonego w innej decyzji na usunięcie skutków naruszenia. W dalszej kolejności Sąd Najwyższy uwzględnił, analogicznie jak w sprawie III SK 27/16, że do osiągnięcia celu w postaci zapewnienia karanemu przedsiębiorcy możliwości weryfikacji przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary, nie jest konieczne uchylene decyzji takiej jak wydana w niniejszej sprawie. 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.

Uznając zarzut naruszenia art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b w zw. z art. 66 ust. 2 utk za zasadny, Sąd Najwyższy uwzględnił również, że w świetle systematyki UTK zasadą jest nakładanie kar pieniężnych za enumeratywnie wyliczone w art. 66 ust. 1 utk naruszenia. 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; 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). 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. Nie można w konsekwencji podzielić poglądu Sądu drugiej instancji, zgodnie z którym zwrotowi temu należy nadać znaczenie analogiczne do „usunięcia nieprawidłowości” z art. 13 ust. 6 utk.

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