

*Sygn. akt VII AGa 327/19*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 20 kwietnia 2021 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej w składzie:*

*Przewodniczący Sędzia Anna Szanciło*

*Sędziowie: Adrianna Szewczyk-Kubat (spr.)*

*del. Łukasz Klimowicz*

*Protokolant Edyta Hadacz*

*po rozpoznaniu w dniu 20 kwietnia 2021 r. w Warszawie*

*na rozprawie*

*sprawy z powództwa (...) S.A. w W.*

*przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego*

*o nałożenie kary pieniężnej*

*na skutek apelacji pozwanego*

*od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*

*z dnia 31 stycznia 2019 r., sygn. akt XVII AmK 3/17*

*I. zmienia zaskarżony wyrok w całości w ten sposób, że:*

*a) w punkcie pierwszym podpunkcie pierwszym oddala odwołanie od decyzji z dnia 2 października 2016 r. nr (...),*

*b) w punkcie pierwszym podpunkcie drugim zasądza od (...) S.A. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 1 440 zł (tysiąc czterysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania,*

*c) w punkcie drugim podpunkcie pierwszym oddala odwołanie od decyzji z dnia 2 października 2016 r. nr (...),*

*d) w punkcie drugim podpunkcie drugim zasądza od (...) S.A. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 1 440 zł (tysiąc czterysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania,*

*e) w punkcie trzecim podpunkcie pierwszym oddala odwołanie od decyzji z dnia 2 października 2016 r. nr (...),*

*f) w punkcie trzecim podpunkcie drugim zasądza od (...) S.A. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 1 440 zł (tysiąc czterysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania;*

## **II. zasądza od (...) S.A. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Lukasz Klimowicz Anna Szanciło Adrianna Szewczyk-Kubat

**Sygn. akt VII AGa 327/19**

### **UZASADNIENIE**

Decyzją z dnia 2 października 2016 r., znak (...) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, na podstawie art. 104 §1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 13 ust. 1 pkt 8, art. 14 ust. 4, art. 66 ust.2 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a i art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym (dalej utk), po przeprowadzeniu postępowania wszczętego z urzędu, nałożył na (...) S.A. z siedzibą w W. karę pieniężną w wysokości **1.251,19 zł** za eksploatację bocznicy kolejowej „Zakład (...), Sekcja (...) (...) K.”, która odgałęzia się w stacji K. (...) od toru nr 12 rozjazdem nr 163 w km 68,900 linii kolejowej nr 133 D. Z. - K. Osobowy bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej w okresie od 2 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r.

Decyzją z 2 października 2016 r., znak (...) Prezes UTK, na tej samej co wyżej podstawie prawnej, nałożył na (...) S.A. z siedzibą w W. karę pieniężną w wysokości **1.234,24 zł** za eksploatację bocznicy kolejowej „Zakład (...), (...) D. Z.”, która odgałęzia się w stacji D. Z. od toru nr 1 rozjazdem nr 85 w km 293,480 linii kolejowej nr 001 W. (...) - K. bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej w okresie od 2 listopada 2007 r. do 15 grudnia 2013r.

Decyzją z 2 października 2016 r., znak (...) (...) Prezes UTK, powołując się na tożsamą podstawę prawną, nałożył na (...) S.A. z siedzibą w W. karę pieniężną w wysokości **1.374,68 zł** za eksploatację bocznicy kolejowej „Zakład (...), (...) B.”, która odgałęzia się w stacji B. od toru nr 4t rozjazdem nr 4cd w km 2,202 linii kolejowej nr 038 B. - B. bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej w okresie od 2 listopada 2007 r. do 21 listopada 2013 r.

W uzasadnieniach decyzji Prezes UTK stwierdził, że spółka, w związku z prowadzoną działalnością nie wywiązała się z obowiązku określonego wart. 18 ust. 1 pkt 3 utk (w brzmieniu obowiązującym do 29 grudnia 2016 r.) poprzez użytkowanie każdej z bocznic kolejowych objętych decyzjami bez świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej. Nieposiadanie powyższego świadectwa skutkowało w ocenie Prezesa Urzędu nałożeniem kary pieniężnej w trybie art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a) utk (w brzmieniu obowiązującym do 29 grudnia 2016 r.) za eksploatację bocznicy kolejowej bez świadectwa bezpieczeństwa od dnia 2 listopada 2007 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym.

Od powyższych decyzji odwołania złożyła (...) S.A. z siedzibą w W., wnosząc o zmianę zaskarżonych decyzji w całości na decyzje o umorzeniu postępowania w sprawie przy jednoczesnym zasądzeniu od strony kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, ewentualnie o uchylenie w całości zaskarżonych decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Prezesowi UTK.

Zaskarżonym decyzjom strona powodowa zarzuciła naruszenie:

- art. 104 § 1 kpa oraz art. 13 ust. 1 pkt 8, art. 14 ust. 4, art. 66 ust.2 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 3 lit. a utk poprzez ich błędne zastosowanie i nałożenie na skarżącą kary pieniężnej za prowadzenie działalności bez wymaganego dokumentu, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika każdej z bocznic kolejowej, których dotyczyły poszczególne decyzje,

- art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 utk poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że przewoźnik kolejowy posiadający ważny certyfikat bezpieczeństwa, jednocześnie użytkujący bocznice kolejową, zobowiązany jest do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa w celu użytkowania tej bocznicy,

- art. 66 ust. 2a utk poprzez ewentualne jego niezastosowanie i nieodstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, mimo że skarżąca usunęła skutki naruszenia jeszcze przed przeprowadzeniem kontroli przez Prezesa UTK oraz wszczęciem postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniach odwołań powód kwestionował zasadność nałożenia kary pieniężnej za użytkowanie każdej z bocznic kolejowych bez posiadania świadectwa bezpieczeństwa, z uwagi na posiadanie w tym okresie ważnego certyfikatu bezpieczeństwa przewoźnika kolejowego, co jego zdaniem świadczyło, iż skarżąca spełniała jednocześnie wszelkie wymagania dla podmiotu równocześnie eksploatującego bocznicę kolejową. W związku z tym skarżąca spółka stała na stanowisku, iż uzyskanie przez nią osobnego świadectwa bezpieczeństwa dla każdej z bocznic nie było konieczne. Ponadto odwołująca się twierdziła, że Prezes UTK powinien odstąpić od nałożenia kar z uwagi na naprawienie przez skarżącą ewentualnych uchybień jeszcze przed przeprowadzeniem kontroli przez Prezesa UTK oraz wszczęciem postępowania administracyjnego (skarżąca spółka uzyskała świadectwo bezpieczeństwa w odpowiednio dla każdej z bocznic w dniach 28 listopada, 16 grudnia i 22 listopada 2013 r.).

W odpowiedzi na odwołania Prezes UTK wniósł o oddalenie każdego z odwołań w całości, dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów (akt spraw przekazanych do Sądu Okręgowego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „SOKiK” oraz pism załączonych do odpowiedzi na odwołanie) oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zarządzeniem wydanym na rozprawie 31 stycznia 2019r Sąd Okręgowy połączył sprawy z odwołań od poszczególnych decyzji Prezesa UTK, toczące się dotychczas pod sygnaturami XVII AmK 3/17, XVII AmK 8/17 i XVII AmK 9/17 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia w trybie art. 219 k.p.c., gdyż sprawy pozostawały ze sobą w związku. W dalszym ciągu sprawy toczyły się pod sygnaturą XVII AmK 3/17.

***Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2019r. w sprawie XVII AmK 3/17 Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję z 2 października 2016 r. Nr DN-WN.520.5.2015, KK i zasądził od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz (...) S.A. w W. kwotę 1540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym kwotę 1440 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego; uchylił zaskarżoną decyzję z 2 października 2016 r. Nr (...) i zasądził od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz (...) S.A. w W. kwotę 1540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym kwotę 1440 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego; uchylił zaskarżoną decyzję z 2 października 2016 r. Nr (...) i zasądził od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz (...) S.A. w W. kwotę 1540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym kwotę 1440 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.***

***Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny i przeprowadził rozważania prawne:***

(...) spółka akcyjna jest przedsiębiorcą wpisanym do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Głównym przedmiotem działalności spółki jest wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, świadczenie usług elektroenergetycznych oraz inna działalność. W ramach tej działalności spółka wykonuje także działalność przewozową na kolei w oparciu o licencję nr (...) (głównie przewozy utrzymaniowo-naprawcze na rzecz (...) SA, związane z utrzymaniem sieci trakcyjnej oraz przewozy kolejowe towarów na potrzeby własne).

W związku z faktem, że (...) S.A. jest licencjonowanym przewoźnikiem kolejowym, jest zobowiązana do posiadania certyfikatu bezpieczeństwa. Pierwszy certyfikat bezpieczeństwa - część A dla przewoźnika kolejowego powód otrzymał w dniu 9 kwietnia 2009 r. Certyfikat ten został przedłużony do 8 kwietnia 2019 r., a następnie zmieniony przez Prezesa UTK 21 stycznia 2016 r. w zakresie objęcia nim bocznic kolejowych eksploatowanych przez powoda. Natomiast certyfikat bezpieczeństwa - część B powód uzyskał w dniu 9 lutego 2010 r., który został zmieniony 28 maja 2014 r. a także kolejno przedłużony do 8 lutego 2020 r.

Spółka (...) od 28 września 2001 r. eksploatuje bocznice kolejową „Zakład (...), Sekcja (...) (...) K.”, która odgałęzia się w stacji K. (...) od toru nr 12 rozjazdem nr 163 w km 68,900 linii kolejowej nr 133 D. Z. - K. Osobowy. Do 15 listopada 2006 r. była jej użytkownikiem, na mocy umowy dzierżawy (nr umowy (...)), a od 15 listopada 2006 r. jest właścicielem przedmiotowej boczniczy na podstawie umowy przenoszącej na spółkę prawo użytkowania wieczystego nieruchomości i prawo własności sporządzonej w formie aktu notarialnego, Repertorium (...) z dnia 15 listopada 2006 r. Bocznicza przeznaczona jest do przyjmowania i wyprawiania pojazdów kolejowych (...) oraz sporadycznie pojazdów kolejowych i przesyłek w wagonach innych przewoźników, a także do przemieszczania pojazdów kolejowych i wagonów w obrębie boczniczy.

W dniu 28 listopada 2013 r. powód uzyskał świadectwo bezpieczeństwa dla boczniczy kolejowej „Zakład (...), Sekcja (...) (...) K.”. Bocznicza funkcjonowała w oparciu o uzgodniony z (...) Regulamin pracy boczniczy kolejowej oraz przepisy wewnętrzne zatwierdzone decyzjami Prezesa UTK z 2009, 2010 i 2011r., jak też spółka legitymowała się świadectwami dopuszczenia do eksploatacji typów budowli, urządzeń i pojazdów kolejowych.

Spółka (...) od 28 września 2001 r. do 2 września 2014 r. była także użytkownikiem boczniczy kolejowej „Zakład (...), (...) D. Z.”, która odgałęzia się w stacji D. Z. od toru nr 1 rozjazdem nr 85 w km 293,480 linii kolejowej nr 001 W. (...) - K., na mocy umowy dzierżawy (nr umowy (...)). Od 2 września 2014 r. (...) S.A. jest właścicielem przedmiotowej boczniczy na podstawie umowy wniesienia do Spółki nieruchomości i praw użytkowania wieczystego jako aportu (Umowa dzierżawy nieruchomości związanych z zapleczem technicznym Nr D 39-KN-4z/01). Bocznicza przeznaczona jest do przyjmowania i wyprawiania pojazdów kolejowych (...) oraz sporadycznie pojazdów kolejowych i przesyłek w wagonach innych przewoźników, a także do przemieszczania pojazdów kolejowych i wagonów w obrębie boczniczy.

W dniu 16 grudnia 2013 r. powód uzyskał świadectwo bezpieczeństwa dla boczniczy kolejowej „Zakład (...), (...) D. Z.. Bocznicza funkcjonowała w oparciu o uzgodniony z (...) Regulamin pracy boczniczy kolejowej oraz przepisy wewnętrzne zatwierdzone decyzjami Prezesa UTK z 2009 i 2010r., jak też spółka legitymowała się świadectwami dopuszczenia do eksploatacji typów budowli, urządzeń i pojazdów kolejowych.

Od 28 września 2001 r. do 15 listopada 2006 r. (...) była także użytkownikiem boczniczy kolejowej „Zakład (...), (...) B.”, która odgałęzia się w stacji B. od toru nr 4t rozjazdem nr 4cd w km 2,202 linii kolejowej nr 038 B. - B., na mocy umowy dzierżawy (nr umowy (...)). Od dnia 15 listopada 2006 r. (...) S.A. jest właścicielem przedmiotowej boczniczy na podstawie umowy przenoszącej na spółkę prawo użytkowania wieczystego nieruchomości i prawo własności (Umowa dzierżawy nieruchomości związanych z zapleczem technicznym Nr D 39-KN-4z/01). Bocznicza przeznaczona jest do przyjmowania i wyprawiania pojazdów kolejowych (...) oraz sporadycznie pojazdów kolejowych i przesyłek w wagonach innych przewoźników, a także do przemieszczania pojazdów kolejowych i wagonów w obrębie boczniczy.

W dniu 22 listopada 2013 r. powód uzyskał świadectwo bezpieczeństwa dla boczniczy kolejowej „Zakład (...), (...) B. (świadectwo bezpieczeństwa dla boczniczy kolejowej „Zakład (...), (...) B.”). Bocznicza funkcjonowała w oparciu o uzgodniony z (...) Regulamin pracy boczniczy kolejowej oraz przepisy wewnętrzne zatwierdzone decyzjami Prezesa UTK z 2009 i 2010r jak też spółka legitymowała się świadectwami dopuszczenia do eksploatacji typów budowli, urządzeń i pojazdów kolejowych.

Urząd Transportu Kolejowego przeprowadził w dniach od 7 do 26 października 2015 r. kontrolę bocznic kolejowych użytkowanych przez (...) S.A. w zakresie bezpiecznej eksploatacji, w tym m. in. boczniczy kolejowej „Zakład (...), Sekcja (...) (...) K.”, „Zakład (...), (...) D. Z.”, „Zakład (...), (...) B.”.

W toku kontroli ustalono, że powód eksploatował w okresie od 2 listopada 2007r.:

- do 28 listopada 2013r bocznicę kolejową „Zakład (...), Sekcja (...) (...) K.”, która odgałęzia się w stacji K. (...) od toru nr 12 rozjazdem nr 163 w km 68,900 linii kolejowej nr 133 D. Z. - K. Osobowy,

- do 16 grudnia 2013 r. bocznice kolejową „Zakład (...), (...) D. Z.”, która odgałęzia się w stacji D. Z. od toru nr 1 rozjazdem nr 85 w km 293,480 linii kolejowej nr 001 W. (...) – K.,

- do 22 listopada 2013r bocznice kolejową „Zakład (...), (...) B.”, która odgałęzia się w stacji B. od toru nr 4t rozjazdem nr 4cd w km 2,202 linii kolejowej nr 038 B. - B.,

bez dokumentu uprawniającego, to jest bez świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej.

Wyniki kontroli przedstawiono w Protokole kontroli z 26 października 2015 r., sygnatura: (...) oraz w wystąpieniu pokontrolnym z 24 listopada 2015 r., sygnatura: (...).

Następnie Prezes UTK zawiadomił (...) S.A. o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za eksploatację bocznic kolejowych: „Zakład (...), Sekcja (...) (...) K.”, „Zakład (...), (...) B.” i „Zakład (...), (...) D. Z.” bez świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej.

Strona powodowa w pismach skierowanych do Prezesa UTK wyjaśniła, że w jej ocenie, jako przewoźnik kolejowy posiadający certyfikat bezpieczeństwa, który potwierdza posiadanie zaakceptowanego Systemu (...) Bezpieczeństwem (SMS) oraz zdolność spełniania wymagań bezpieczeństwa, nie jest obowiązana posiadać świadectw bezpieczeństwa jako dokumentu uprawniającego ją do eksploatacji użytkowanych bocznic kolejowych.

(...) S.A. w 2015 r. wyniósł 6.495.553.233,75 zł.

Powyższy stan faktyczny, który był bezsporny między stronami, ustalono na podstawie dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych, a także w aktach sądowych, których wiarygodności i mocy dowodowej żadna ze stron nie kwestionowała a Sąd także nie znalazł podstaw do poddawania w wątpliwość ich prawdziwości. Spór między stronami odnosił się do oceny prawnej, czy powód dla legalnego eksploataowania bocznicy kolejowej powinien w świetle regulacji ustawy o transporcie kolejowym posiadać świadectwa bezpieczeństwa dedykowane użytkownikom bocznic kolejowych, czy też wystarczający był certyfikat bezpieczeństwa, jaki powód uzyskał w związku z posiadaniem licencji przewoźnika kolejowego.

Sąd Okręgowy zważył, że w sprawie znajdowały zastosowanie następujące regulacje ustawy o transporcie kolejowym, w brzmieniu obowiązującym w okresie, którego dotyczy decyzja: definicje ustawowe zawarte w art. 4 ustawy o transporcie kolejowym dotyczące takich pojęć, jak: infrastruktura kolejowa, bocznica kolejowa, certyfikat bezpieczeństwa, świadectwo bezpieczeństwa, art. 17, art. 17a, art. 18, art. 18b, art. 19 i art. 66 utk.

Dokonując wykładni powołanych wyżej przepisów prawa, Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że ich interpretacja dokonana przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego nie była właściwa.

W pierwszej kolejności Sąd ten stwierdził, że nie można było dokonywać wykładni art. 18 ustawy o transporcie kolejowym w oderwaniu od definicji ustawowych, zawartych w art. 4 powołanej ustawy. W szczególności należało podkreślić, że świadectwo bezpieczeństwa, o jakim mowa w art. 18 ust. 1 pkt. 3, nie mogło być wykładane bez odwołania się do definicji świadectwa bezpieczeństwa zawartej w artykule 4 pkt. 18.

Kluczowy dla definicji świadectwa bezpieczeństwa był fakt, że dokument ten, potwierdzający zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wydawany był podmiotom zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa (a contrario nie był wydawany podmiotom nie zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa).

Logiczne było więc w świetle wykładni językowej, że skoro powód, będąc przewoźnikiem kolejowym, posiadał certyfikat bezpieczeństwa (bo nie był zwolniony z obowiązku uzyskania go), to dokument świadectwa bezpieczeństwa nie powinien być mu wydawany lub, że co najmniej nie ciążył na nim obowiązek uzyskania tego dokumentu.

Nie bez znaczenia była też wykładania funkcjonalna art. 18 ust. 1 pkt. 3 utk, który wyraźnie, przez odwołanie się do ust. 2 i 3 powołanego artykułu, wskazywał, że świadectwa bezpieczeństwa wymagane są od podmiotów, których działanie w ramach transportu kolejowego jest prowadzone bądź w nieznacznym zakresie (na niewielką skalę) lub też ma ono wyjątkowy (raczej nie powszechny) charakter. Chodziło bowiem o zarządców infrastruktury, których linie kolejowe były funkcjonalnie oddzielone od reszty systemu kolei, których linie turystyczne były eksploatowane w celach wykonywania przewozów rekreacyjny, wypoczynkowych i okolicznościowych, których linie wąskotorową były eksploatowane w celu przewozu rzeczy, oraz o przewoźników kolejowych wykonujący wyłącznie przewozy po wyżej wymienionych liniach. Do tej samej grupy podmiotów zostali także wola ustawodawcy zaliczeniu właśnie użytkownicy bocznic kolejowych, które ze swej istoty także stanowiły wyodrębniony funkcjonalnie odcinek drogi kolejowej, połączony z linią kolejową. Bocznic kolejowa jest bowiem, według definicji zawartej w art. 4 pkt. 10 i aktualnej w okresie objętym sporem, drogą kolejową połączoną z linią kolejową, która służy do załadunku i wyładunku wagonów lub wykonywania czynności utrzymania owych pojazdów kolejowych lub postoju pojazdów kolejowych. Niewątpliwie więc, także bocznic kolejowa jest tylko bardzo wąskim elementem infrastruktury kolejowej (w rozumieniu aktualnej definicji ustawowej infrastruktury kolejowej, ale też w rozumieniu potocznym), mającym charakter pomocniczy dla przewozów wykonywanych po liniach kolejowych.

W tym kontekście wydawało się w ocenie Sądu Okręgowego uzasadnione, że ustawodawca stwarza mniejsze wymogi w zakresie uzyskiwania dokumentów potwierdzających bezpieczeństwo transportu kolejowego dla podmiotów, które tylko w niewielkim zakresie wykonują przewozy kolejowe lub zarządzają infrastrukturą także o ograniczonym zasięgu. Dlatego od podmiotów tych ustawodawca nie oczekiwano spełnienia standardów dla uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa czy autoryzacji bezpieczeństwa, ale stawiano im wymóg posiadania jedynie świadectwa bezpieczeństwa. Proste porównanie wymogów, jakie należało spełnić dla uzyskania świadectwa bezpieczeństwa i certyfikatu bezpieczeństwa (przez porównanie tylko przepisów art. 18 b ust 1 i art. 19 ust 1 i ust 3 utk), wskazywało jednoznacznie, że wymogi dla tych ostatnich były znacząco wyższe. Jeśli więc certyfikat bezpieczeństwa przewoźnika zawierał część akceptującą system zarządzania bezpieczeństwem, o którym mowa w art. 17a utk i część sieciową akceptującą wewnętrzne regulacje w celu spełnienia przez przewoźnika kolejowego określonych wymagań niezbędnych do bezpiecznego wykonywania przewozów kolejowych na danej sieci kolejowej; wymagania te dotyczyły stosowania (...) i krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa, stosowania certyfikacji personelu kolejowego i posiadania przez przewoźnika kolejowego świadectw dopuszczenia do eksploatacji typów pojazdów kolejowych, to można było śmiało stwierdzić, że także świadectwo bezpieczeństwa użytkownikowi bocznic kolejowej, spełniało te same warunki, skoro warunkiem jego wydania było przedstawienie wykazu świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego; wykazu przepisów wewnętrznych, określających warunki techniczne oraz zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej, oraz zasady i wymagania organizacyjne związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych, albo oświadczenie o stosowaniu zatwierdzonych przepisów wewnętrznych zarządcy, z którym bocznic jest połączona lub przewoźnika kolejowego obsługującego bocznicę; wykazu uzyskanych świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdów kolejowych; oświadczenia o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych; oświadczenia potwierdzającego, że na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego zatrudnia pracowników spełniających warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 22 ust. 2; regulaminu pracy bocznic kolejowej uzgodnionego przez zarządcę infrastruktury kolejowej, z którą bocznic kolejowa jest połączona.

Jeśli zatem przewoźnik kolejowy, aby mieć dostęp do całej infrastruktury kolejowej, musiał spełniać wyższe standardy bezpieczeństwa i uzyskać certyfikat bezpieczeństwa, to zdaniem Sądu I instancji absurdem byłoby, aby przewoźnik, który był jednocześnie użytkownikiem bocznic kolejowej, do eksploatacji tej bocznic musiał uzyskać odrębne świadectwa bezpieczeństwa.

Także wykładnia celowościowa, której dokonuje się na podstawie celu, jaki ma realizować przepis, zdaniem Sądu Okręgowego pozwalała dokonać tożsamej, z prezentowaną wyżej, interpretacji art. 18 ustawy o transporcie kolejowym.

Celem regulacji zawartej w analizowanym przepisie było zapewnienie bezpieczeństwa transportu kolejowego. Jeśli zatem użytkownik bocznic kolejowej uzyskiwał certyfikat bezpieczeństwa, który uprawniał go do uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej i świadczenia usług, a więc działania bez ograniczeń i na szeroką skalę przy wykonywaniu przewozów kolejowych po wszystkich liniach kolejowych, a który, stosownie do treści art. 4 ust. 18a utk, stanowił dokument potwierdzający posiadanie przez przewoźnika kolejowego zaakceptowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań bezpieczeństwa, to nie można było przyjąć, że przewoźnik ten nie zapewnił bezpieczeństwa na wąskim wycinku infrastruktury kolejowej, jakim była bocznic kolejowa. Niezależnie bowiem od legalnych definicji bocznic kolejowej i infrastruktury kolejowej obowiązujących w okresie, którego dotyczyła decyzja, czyli w latach 2007 - 2015, nie można było abstrahować od tego, że w znaczeniu funkcjonalnym bocznic kolejowa stanowiła element infrastruktury kolejowej. Istotna z tego punktu widzenia była też treść art. 17 utk, który wskazywał na wspólne standardy bezpieczeństwa dla przewoźników kolejowych i użytkowników, co oznaczało, że każdy z nich miał spełniać warunki techniczne i organizacyjne zapewniające: bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych oraz ochronę przeciwpożarową i ochronę środowiska.

Do takiej samej konkluzji, a więc braku po stronie powoda obowiązku posiadania świadectwa bezpieczeństwa, prowadziło odwołanie się także do wnioskowania logicznego a maiori ad minus (wnioskowanie z większego na mniejsze - komu wolno więcej, temu tym bardziej wolno mniej), na które wskazywał także powód, że skoro powód posiadał certyfikat bezpieczeństwa tj. dokument potwierdzający, że spełnia wymogi bezpieczeństwa i może w związku z tym posiadać dostęp do infrastruktury kolejowej, którą są m.in. linie kolejowe, to tym bardziej spełniał on wymogi bezpieczeństwa przewidziane dla drogi kolejowej połączonej z linią kolejową, jaką jest, w myśl legalnej definicji, bocznic kolejowa, która ma znacznie mniejsze znaczenie dla transportu kolejowego, i zapewnienie bezpieczeństwa na tej drodze wymaga przyjęcia przez użytkownika bocznic „podstawowych mechanizmów mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu kolejowego na bocznic” (tak Prezes UTK w uzasadnieniu decyzji) wyrażających się przede wszystkim w eksploataowaniu typów budowli i urządzeń przeznaczonych do sterowania ruchem, które zachowują właściwe normy techniczne oraz stosowaniu właściwych przepisów wewnętrznych związanych z organizacją ruchu i utrzymania infrastruktury.

Oczywiste było przy tym, że gdyby powód nie był przewoźnikiem kolejowym, a więc i nie posiadałby certyfikatu bezpieczeństwa, to obowiązany byłby, w związku z użytkowaniem bocznic kolejowej, do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa.

Warto także było odnotować, że ten sam kierunek wykładni, który przyjął Sąd Okręgowy, został zaprezentowany przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, który w piśmie z 14 sierpnia 2013 roku, skierowanym do powoda stwierdził, że obowiązek uzyskania świadectwa bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt. 3 utk, dotyczy tylko tych przedsiębiorców, którzy nie łączą funkcji użytkownika bocznic kolejowych z działalnością polegającą na wykonywaniu przewozów kolejowych bądź zarządzaniu infrastrukturą kolejową w oparciu o odpowiednio certyfikat bezpieczeństwa bądź autoryzację bezpieczeństwa. Przy czym Minister odwoływał się tutaj do dyrektywy 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 roku w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (dalej jako Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei) (Dz. Urz. UE L 164 z 30.04.2004, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8), i wskazując na prawidłową implementację tej dyrektywy do prawa krajowego, uznał za „słuszne wyodrębnienie podmiotów, dla których obowiązki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego zostały określone w prawie Unii Europejskiej i są realizowane w oparciu o system zarządzania bezpieczeństwem, od podmiotów, dla których wymagania te zostały określone wyłącznie w przepisach krajowych. Zdaniem Ministra dublowanie tych wymagań i poświadczających ich spełnienie dokumentów w przypadku przedsiębiorców, którzy łączą działalność polegającą na wykonywaniu przewozów w oparciu o certyfikat bezpieczeństwa z użytkowaniem bocznic kolejowych, nie znajduje uzasadnienia.

Konieczne było przy tym wskazanie, że polski ustawodawca, w roku 2015 przyjął nowe regulacje dotyczące wdrożenia Dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa kolei i wprost postanowił, że przewoźnik legitymujący się certyfikatem bezpieczeństwa nie musi uzyskiwać odrębnego świadectwa bezpieczeństwa dla legalnego użytkownika bocznicy kolejowej, ale może obejmować to certyfikat uzyskany dla przewoźnika kolejowego. Powyższą regulacją dokonano także zmiany definicji infrastruktury kolejowej i aktualnie bocznica kolejowa jest immanentnym elementem tej infrastruktury. Ten stan rzeczy potwierdzał prawidłowy, bo logiczny, kierunek wykładni dokonany powyżej, że także na tle wcześniej obowiązujących regulacji przewoźnik posiadający certyfikat bezpieczeństwa nie musiał uzyskiwać odrębnego świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej.

Przedstawione wyżej stanowisko Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, odmienne od tego prezentowanego w zaskarżonej decyzji przez Prezesa UTK, wskazywało, że wśród organów państwa nie było jednolitej wykładni analizowanych przepisów oraz, że koncepcja wykładni przyjęta przez pozwanego Prezesa UTK i zaprezentowana w zaskarżonym rozstrzygnięciu, nie została uznana przez ustawodawcę za właściwą i celową, skoro dokonał nowelizacji przepisów, w której wyraźnie już przyznał przewoźnikom prawo do objęcia dokumentem certyfikatu także uprawnienia do użytkowania bocznicy kolejowej. Warto także było odnotować, że sam Prezes UTK w uzasadnieniu decyzji przyznał, że analizowane przepisy budzą wątpliwości interpretacyjne w zakresie obowiązku przewoźnika kolejowego posiadającego certyfikat bezpieczeństwa w odniesieniu do posiadania świadectwa bezpieczeństwa w przypadku użytkowania bocznicy kolejowej. Fakt, że przepisy te były niejednoznaczne, potwierdzała także duża liczba kar nałożonych przez organ na użytkowników bocznic posiadających certyfikaty bezpieczeństwa, którzy podobnie jak powód interpretowali przepisy i w związku z tym nie uzyskali świadectwa bezpieczeństwa bocznicy kolejowej.

W tym kontekście, w ocenie Sądu Okręgowego, nie było słuszne nałożenie na powoda kary pieniężnej, gdyż pozostawało to w sprzeczności z wartościami demokratycznego państwa prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska. Chodziło tu głównie o rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych przy wykładni przepisów prawa materialnego, nakładających na stronę obowiązki.

W pierwszej kolejności należało wskazać, że do kodeksu postępowania administracyjnego został dodany artykuły 7a, który wprowadził ogólną zasadę „przyjaznej interpretacji przepisów, której celem jest ograniczenie ryzyka obciążenia strony negatywnymi skutkami niejasności przepisów. Jest to zasada rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony (in ubio pro tributario - w razie wątpliwości interpretacja na korzyść oskarżonego, podatnika). Zasada ta ma zastosowanie wówczas, gdy po zastosowaniu reguł wykładni celowościowej, funkcjonalnej czy literalnej, treść normy prawnej pozostaje niejasna, bo prowadził do kilku możliwych rezultatów. Jeśli zatem dokonana wykładnia nie daje jednoznacznego rezultatu, jak na to wskazywał Prezes UTK, to należy te wątpliwości interpretacyjne rozstrzygać na korzyść strony, właśnie szczególnie w przypadkach postępowań, których przedmiotem jest nałożenie na stronę kary administracyjnej. Zasadą jest bowiem, że w tego rodzaju postępowaniach, niejasność przepisów nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla strony.

Zasada ta, chociaż wprost niewyartykułowana wcześniej w żadnym przepisie prawa krajowego, była powszechnie stosowana przy rozstrzygnięciu spraw, w których wymierzane były administracyjne kary pieniężne. Między innymi w postępowaniach antymonopolowych Sąd Najwyższy wielokrotnie odwoływał się do niej. Tytułem przykładu w wyroku z 21 kwietnia 2016 r, sygn. akt III SK 21/15, Sąd Najwyższy wskazał na sprzeczne z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP oraz standardami konwencyjnymi w zakresie pewności prawa, jakie należy respektować przy wymierzaniu dolegliwych administracyjnych kar pieniężnych, sytuacje gdy praktyka Prezesa Urzędu może kreować po stronie przedsiębiorców prawnie uzasadnione oczekiwania co do zgodności ich zachowań z prawem, gdy organ nie kwestionuje legalności tych zachowań po przeprowadzeniu ich wstępnej weryfikacji i brak reakcji organu (...) może zostać odczytany przez przedsiębiorcę jako milcząca akceptacja dla (...) sposobu działania tego przedsiębiorcy na rynku.

Podobną koncepcję, ale wprost odnoszącą się do istotnych rozbieżności interpretacyjnych, których skutkiem winno być odstąpienie od karania przedsiębiorcy wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 25 września 2017r sygn. III SK 64/15,

(podobnie w wyroku z 16 stycznia 2018 r. w sprawie III SK 56/15 i wyroku z 23 stycznia 2018 r. w sprawie III SK 59/16), w którym uznał, że w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji) nie można przyjąć, że w sytuacji poważnych wątpliwości interpretacyjnych przepisów, można oczekiwać od racjonalnie działającego przedsiębiorcy, aby w drodze zwykłej wykładni dokonał ich interpretacji.

Przenosząc powyższą argumentację na grunt sprawy niniejszej należało uznać, że nie można było oczekiwać od przedsiębiorcy, że postąpi on zgodnie w oczekiwaniach różnych organów (tu Prezes UTK i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej), które w sposób odmienny interpretują ten sam przepis. Podobnie, jak nie można było karać przedsiębiorcy za zastosowanie się do regulacji, zinterpretowanej w jeden z dopuszczalnych i możliwych kierunków wykładni tego przepisu.

Konkludując, przedsiębiorca nie mógł ponosić negatywnych konsekwencji i być w ostateczności karany administracyjnymi karami pieniężnymi, za zastosowanie się do niejasnych przepisów prawa, w szczególności za postępowanie w sposób odmienny od tego, jakiego oczekiwał regulator rynku, szczególnie wtedy, gdy przyjęty przez przedsiębiorcę sposób interpretacji przepisów jest jak najbardziej uprawniony w świetle zasad logiki i przy zastosowaniu różnych metod wykładni i wnioskowań prawniczych, a organ tolerował także taki sposób tej wykładni na przestrzeni kilku lat, a ostatecznie sam przyznał, że przepis może stwarzać wątpliwości interpretacyjne (co w sprawie niniejszej skłoniło organ jedynie do nałożenia na przedsiębiorcę kary w bardzo niskiej wysokości).

Podkreślenia wymagała okoliczność, że także wcześniejsza praktyka organu tolerowania, czy też akceptowania pewnych zachowań przewoźników kolejowych, mogła kreować po stronie tych przedsiębiorców prawnie uzasadnione oczekiwania co do zgodności ich zachowań z prawem, właśnie z uwagi na to, że organ nie kwestionował legalności tych zachowań. W sprawie niniejszej pozwany Prezes UTK, mając nadzór na rynkiem transportu kolejowego i wiedzę o dokumentach bezpieczeństwa, jakie uzyskują przewoźnicy, gdyż sam był ich wystawcą, także przez lata tolerował praktykę użytkowników bocznic kolejowych będących jednocześnie przewoźnikami kolejowymi, że nie uzyskiwali oni certyfikatów bezpieczeństwa. Wszak obowiązek uzyskania certyfikatów bezpieczeństwa przez użytkowników bocznic kolejowych został wprowadzony do porządku prawnego w 2007r., zaś pozwany pierwsze kontrole w tym zakresie podjął dopiero w roku 2015r., a więc po upływie niemal 8 lat.

Abstrahując więc od interpretacji art. 18 ustawy o transporcie kolejowym dokonanej przez Sąd, nie było także właściwe w ocenie Sądu Okręgowego nakładanie na powoda kary, w sytuacji istnienia poważnych wątpliwości prawnych związanych z interpretacją tego przepisu. Jak wskazuje się w orzecznictwie, strona postępowania nie powinna ponosić konsekwencji związanych z wątpliwościami, co do kierunku wykładni regulacji prawnych, w szczególności nie może być karana, gdy istnieją rozbieżne interpretacje normy sankcjonowanej.

Stan faktyczny sprawy wskazywał, że jakkolwiek powód uzyskał certyfikat bezpieczeństwa, który zwalniał go z obowiązku posiadania świadectwa bezpieczeństwa dla użytkownika bocznic kolejowych, to jednak nastąpiło to dopiero w roku 2009. Zatem od chwili wejścia w życie przepisów nakazujących posiadanie świadectwa bezpieczeństwa, tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym do roku 2009 (...) użytkowała bocznic kolejowe bez stosownych dokumentów potwierdzających ich bezpieczeństwo.

Niemniej jednak zdaniem Sądu Okręgowego nie było możliwe nałożenie na powoda kary administracyjnej za nieprzestrzeganie regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa w tym okresie z uwagi na tzw. dawność, inaczej przedawnienie.

Aktualnie obowiązujące regulacje kodeksu postępowania administracyjnego, które mogą być stosowane do wszelkich kar administracyjnych w sytuacji, gdy regulacje szczególne zawarte w innym akcie nie zawierają samodzielnych regulacji, wskazują że po upływie 5 lat następuje przedawnienie nałożenia kary administracyjnej. Oznacza to w sprawie niniejszej, że nałożenie kary administracyjnej mogło nastąpić najpóźniej w 2014 r., jeśli weźmie się pod uwagę upływ 5 lat od roku 2009, w którym powód, zdaniem Sądu Okręgowego, uzyskał uprawnienie do korzystania z bocznic kolejowych w oparciu o certyfikat bezpieczeństwa, uzyskany właśnie w 2009r. Zatem nałożenie na powoda kary mocą zaskarżonej decyzji z 2016 r. było sprzeczne z powyższą regulacją. Nawet, gdyby przyjąć, że wszczęcie postępowania

przerywa bieg przedawnienia, to w sprawie niniejszej także nie zmieniało to sytuacji powoda, gdyż w 2015r., w którym wszczęto postępowanie o nałożenie kary, zachowanie powoda objęte sankcją było już przedawnione.

Także zastosowanie poprzednio obowiązujących regulacji dotyczących przedawnienia nakładania administracyjnych kar pieniężnych prowadziło do podobnego rezultatu.

Do kar pieniężnych, które stanowią niebudżetowe należności Skarbu Państwa należy bowiem stosować ustawę ordynacja podatkowa. W myśl art. 2 § 1 pkt 1 przepisy ustawy stosuje się bowiem do niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe (niepodatkowe należności budżetu to zgodnie z definicją legalną zawarta w tej ustawie to niebędące podatkami i opłatami należności stanowiących dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych art. 3 pkt 8 ordynacji) a ponadto w myśl art 2 § 2. jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III ordynacji stosuje się również do opłat, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy (czyli inne niż podatkowe).

Skoro więc kary administracyjne nakładane przez Prezesa UTK są nieopodatkowymi należnościami Skarbu Państwa, to stosuje się do nich przepisy działu III, a więc także przepisy o przedawnieniu, zawarte w tym dziale. Oznacza to, że przy odpowiednim zastosowaniu przepisu art. 68 ordynacji, przedawnienie w naruszeniu prawa kolejowego wystąpi po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym przedsiębiorca zaprzestał naruszenia prawa, z tej racji, że decyzja nakładająca karę ma charakter kształtujący a obowiązek zapłaty kary nie wynika wprost z ustawy i konieczne jest jej ustalenie i określenie jej wysokości w akcie administracyjnym.

Oznaczało to w sprawie niniejszej, że przedawnienie upłynęło najpóźniej po okresie 3 lat od końca roku w którym zaprzestano naruszenia, a więc od daty uzyskania świadectwa tj. od roku 2009, a więc z końcem roku 2013. Zatem w świetle powyższych rozważań nie było możliwe ukaranie powoda za brak świadectwa bezpieczeństwa w okresie 2007-2009.

Warto także było odnotować, że nakładanie sankcji pieniężnej na powoda nie było zdaniem Sądu ani celowe ani nawet dopuszczalne z kilku innych jeszcze powodów.

Nałożona kara nie spełniała żadnej z funkcji, na jakie wskazywał Prezes UTK, bo jej symboliczna wysokość ani nie będzie odczuwalną dolegliwością dla spółki o przychodzie ponad 6 mld zł i dochodzie ponad 400 mln zł (brak funkcji sankcji) ani też z tej samej racji nie wywrze skutku prewencyjnego, bo kary w symbolicznych wysokościach takich skutków nie mają szansy wywrzeć.

Kara została ponadto nałożona jedynie z powodu naruszenia warunków formalnych, tj. nie uzyskania dokumentu poświadczającego, gdyż Prezes UTK w żadnym postępowaniu nie stwierdził, aby pomimo braku posiadania świadectwa powód naruszył zasady bezpieczeństwa lub by doszło na bocznicach, których dotyczyły decyzje do jakiegokolwiek ekscesu, spowodowanego niezachowaniem standardów bezpieczeństwa, a z treści protokołu kontroli wynikało, że powód dysponował wszelkimi prawnie wymaganymi dokumentami. Mogło to jednak potwierdzać, że faktycznie posiadany przez powoda certyfikat bezpieczeństwa był wystarczającym gwarantem zapewnienia bezpieczeństwa także na bocznicach kolejowych.

Spółka (...) wskazała także na naruszenie przez Prezesa UTK przepisu art. 66 ust. 2a utk poprzez jego niezastosowanie i nieodstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, mimo że skarżąca usunęła skutki naruszenia jeszcze przed przeprowadzeniem kontroli przez Prezesa UTK oraz wszczęciem postępowania administracyjnego.

W myśl powołanej regulacji, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydawania decyzji, Prezes UTK może odstąpić od nałożenia kary, o której mowa w ust. 2, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu ust. 1 zostały przez niego usunięte w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 utk. Chodzi o sytuację, gdy w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości (art. 13 ust 6 utk).

Zdaniem Sądu Okręgowego powołany przepis art. 66 ust 2a utk mógłby znaleźć zastosowanie w sprawie niniejszej, gdyby przyjąć, że na powódzie ciążył obowiązek uzyskania świadectwa bezpieczeństwa.

Wprawdzie regulacja ta wprost odwoływała się tylko do usunięcia skutków naruszenia w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust 6 utk, niemniej jednak zastosowanie instytucji odstąpienia od nałożenia kary wydaje się być tym bardziej uzasadnione w sytuacji, gdy usunięcie naruszenia nastąpiło nawet przed wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie i zawierającej obowiązek usunięcia naruszenia. Przyjęcie innej interpretacji tego przepisu stawiałoby w gorszej sytuacji przedsiębiorców, którzy usunęliby naruszenia we własnym zakresie, a nie na skutek decyzji administracyjnej i to nawet przed wszczęciem postępowania kontrolnego. Taka zaś wykładnia byłaby raz, że nielogiczna, ale przede wszystkim kłóciłaby się z poczuciem sprawiedliwości i w demokratycznym państwie prawa jakim jest Rzeczpospolita Polska byłaby niedopuszczalna.

Dokonując więc wykładni prokonstytucyjnej z odwołaniem się do standardów demokratycznego państwa prawa, ze wskazaniem, że wszystkie podmioty w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny i równy, należało uznać, że przepis ten winien znaleźć zastosowanie także do sytuacji w których podmiot dokonał usunięcia naruszenia jeszcze przed wszczęciem postępowania kontrolnego. Notabene aktualne brzmienie tego przepisu nie uzależnia możliwości odstąpienia od nałożenia kary, gdyż jego treść przewiduje, że Prezes UTK odstępuje od nałożenia kary, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu zostały przez niego usunięte niezwłocznie.

Sąd I instancji przy tym nadmienił, że znane jest mu orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 31 maja 2017 r. III SK 27/16 z dnia 11 października 2017 r. III SK 44/16, w którym Sąd ten wyraził pogląd odmienny co do interpretacji przepisu art. 66 ust. 2a utk, niemniej jednak nie podzielił argumentacji zawartej w powołanych orzeczeniach, gdyż jak wskazują okoliczności sprawy niniejszej, zastosowanie prezentowanej tam wykładni oznaczałoby uprawnienie regulatora do ukarania przedsiębiorcy w wiele lat po usunięciu naruszenia. W ocenie Sądu treść art. 66 ust 2a utk pozwala na interpretację usunięcia skutków naruszenia, poprzez uzyskanie świadectwa bezpieczeństwa. Skutkiem bowiem nie posiadania tego dokumentu było prowadzenie działalności w obrębie bocznicy kolejowych bez ważnego dokumentu, co mogło rodzić stan zagrożenia bezpieczeństwa. Uzyskanie tego dokumentu, wyeliminowało ten skutek.

Zgodzić się należało także z powodem, że uzyskanie przez spółkę w 2013r. świadectwa bezpieczeństwa, spowodowało de facto pogorszenie pozycji spółki w relacji z Prezesem UTK. Gdyby bowiem (...) nie uzyskała świadectwa, mogłaby liczyć na zastosowanie przez Prezesa UTK trybu postępowania kontrolnego, którego efektem byłoby zobowiązanie spółki do uzyskania świadectwa, a nie tak jak w chwili obecnej do nałożenia na nią sankcji pieniężnej, za wcześniejsze nieprzestrzeganie przepisów.

Mając na uwadze powyższe Sąd Okręgowy doszedł do przekonania, że brak było podstaw do nałożenia na powoda sankcji na podstawie art. 66 utk. I uchylił zaskarżone decyzje w oparciu o przepis art. 479<sup>75</sup> § 2 k.p.c.

O kosztach postępowania w każdej z trzech połączonych spraw Sąd Okręgowy orzekł w oparciu o przepis art. 98 k.p.c.

Apelację od wyroku złożył pozwany, który zaskarżył orzeczenie w całości i zarzucił mu:

**I. naruszenie przepisów postępowania, mający bezpośredni i istotny wpływ na treść zaskarżonego wyroku tj.:**

-art. 233 § 1 k.p.c. poprzez błąd w ustaleniach faktycznych i wadliwe uznanie, iż w okresie od 2 listopada 2007 r. odpowiednio do dnia 21 listopada 2013 r., 27 listopada 2013 r., 15 grudnia 2013 r. przewoźnik kolejowy posiadający certyfikat bezpieczeństwa nie był zobowiązany

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez błąd w ustaleniach faktycznych i wadliwe wnioskowanie maiori ad minus, które doprowadziło Sąd Okręgowy do oczywiście wadliwego uznania, iż skoro Powód posiada certyfikat bezpieczeństwa,

spełnia wymogi bezpieczeństwa, a w związku z tym może posiadać dostęp do infrastruktury kolejowej którą są m, in. linie kolejowe, to tym bardziej spełnia wymogi bezpieczeństwa przewidziane dla bocznicy kolejowej;

- art. 233 § 1 k.p.c. poprzez błąd w ustaleniach faktycznych i wadliwe uznanie, iż przewoźnik kolejowy, aby mieć dostęp do całej infrastruktury kolejowej musi spełniać wyższe standardy bezpieczeństwa i uzyskać certyfikat bezpieczeństwa, co prowadziło do absurdu, aby przewoźnik kolejowy, który jest jednocześnie użytkownikiem bocznicy kolejowej, do eksploatacji tej bocznicy musiał uzyskać odrębne świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej, podczas gdy prawidłowe ustalenie przez Sąd Okręgowy stanu faktycznego sprawy, a następnie dokonanie systemowej wykładni przepisów art. 4 pkt 18 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie kolejowym, powinno doprowadzić Sąd Okręgowy do uznania, iż przewoźnik kolejowy posiadających certyfikat bezpieczeństwa w okresie 2007 r. - 2013 r. nie był zwolniony z obowiązku uzyskania świadectwa bezpieczeństwa dla użytkownika bocznicy,

kolejowej, jeżeli zamierzał eksploatować bocznice kolejową;

- art. 233 §1 k.p.c. poprzez dokonanie dowolnej a nie swobodnej oceny dowodów i pominięcie argumentów podnoszonych w toku postępowania przez Pozwanego (zarówno w odpowiedziach na odwołanie, jak i na rozprawie w dniu 31 stycznia 2019 r.), jak również nie uwzględnienie wniosków wynikających z dokumentów stanowiących akta sprawy, w szczególności pisma Powoda z 30 grudnia 2014 r. nr E43- (...) oraz pisma (...) z 17 kwietnia 2015 r. nr (...) wraz z załącznikami, w tym (...) Bezpieczeństwem w (...) S.A., z których jednoznacznie wynika, iż Powód dopiero od 2014 r. uwzględniał w swoim systemie zarządzania bezpieczeństwem eksploatowane bocznice kolejowe, a okres za jaki Pozwany nakłada na Powoda kęty pieniężne dotyczy 2017-2013 r., co jednoznacznie powinno dowodzić, iż Powód w okresie od 2017 do 2013 r. nie dysponował żadnym dokumentem uprawniającym do eksploatacji użytkowanych bocznice kolejowej, co miało istotny wpływ na wynik sprawy,

- art. 316 § 1 k.p.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w związku z art 7a kpa w związku z art. 16 oraz art. 18 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), a także art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dopuszczenie się przez Sąd Okręgowy do naruszenia prawa i zastosowanie przy rozstrzygnięciu sprawy, przepisu art. 7a kpa, który nie obowiązywał w dniu wydania zaskarżonych decyzji tj. w dniu 6 października 2016 r., bowiem wszedł w życie dopiero w dniu 1 czerwca 2017 r., które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy i wadliwe rozstrzygnięcie Sadu Okręgowego, co w konsekwencji doprowadziło do wadliwego uchylecia decyzji Pozwanego;

- art. 316 § 1 k.p.c., poprzez wadliwe uznanie, iż nie jest możliwe nałożenie na Powoda kary administracyjnej za nieprzestrzeganie regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa z uwagi na tzw. dawność, inaczej przedawnienie, poprzez przyjęcie, iż aktualnie obowiązujące regulacje kodeksu postępowania administracyjnego, mogą być stosowane do wszelkich kar administracyjnych i wskazują że po upływie 5 lat następuje przedawnienie nałożenia kary administracyjnej, co zdaniem Sądu Okręgowego wskazuje, iż nałożenie kary administracyjnej mogło nastąpić najpóźniej w 2014 roku jeśli weźmie się pod uwagę upływ 5 lat od roku 2009, w którym Powód zdaniem Sądu Okręgowego uzyskał uprawnienie do korzystania z bocznicy kolejowej w oparciu o certyfikat bezpieczeństwa, uzyskany właśnie w 2009 r., lub 2015 r. gdyby przyjąć, że wszczęcie postępowania przerywa bieg przedawnienia, co w konsekwencji doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego uznania, iż nałożenie na powoda kary pieniężnej na mocy decyzji z 2016 r. jest sprzeczne z powyższą regulacją, podczas, gdy w czasie wydanie decyzji tj. 2 października 2016 r. ani przepisy ustawy kodeks postępowania administracyjnego ani przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie przewidywały przedawnienia karalności, jak również nie zawierały odesłania do innych przepisów dotyczących przedawnienia karalności;

- art. 479<sup>75</sup>§1 i 2 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie, w sytuacji, gdy odwołanie Powoda nie zawierało zarzutów uzasadniających jego uwzględnienie oraz gdy istniała podstawa prawna do wydania decyzji z dnia 2 października 2016 r a także: zaniechanie rozpoznania istoty sprawy (jej aspektów merytorycznych) oraz zaniechanie oddalenia wszystkich odwołań Powoda od decyzji z 2 października 2016 r., gdy w niniejszej sprawie zachodziły przesłanki do wydania tego rodzaju rozstrzygnięcia, zamiast wyroku uchylającego decyzję (w całości);

- art. 68 w związku z art. 2 §1 pkt 1 i art. 2 §2 ustawy Ordynacja Podatkowa poprzez ich wadliwe zastosowanie i przyjęcie, że mają zastosowanie do kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UTK, co doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego uznania, iż w przypadku zaskarżonych decyzji przedawnienie upłynęło najpóźniej po okresie 3 lat od końca roku w którym zaprzestano naruszenia, a więc z końcem roku 2013, a zatem nie było możliwe ukaranie Powoda za brak świadectwa bezpieczeństwa w okresie 2007 – 2009 r. podczas gdy przepisy ten dotyczący przedawnienia w okresie wydania zaskarżonych decyzji jak i w okresie. 2007 -2013 r. nie mogły mieć i nie miały zastosowania do decyzji Prezesa UTK w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej;

## **II. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:**

- art. 4 pkt 18 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonych decyzji tj. 2 października 2016 r.) poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, które doprowadziło Sąd I instancji do wadliwego uznania, iż Powód posiadając certyfikat bezpieczeństwa przewoźnika kolejowego nie był zobowiązany, użytkując bocznice kolejowe, do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej, podczas gdy prawidłowa wykładnia przepisów prawa uwzględniając systemowy charakter przepisów ustawy o transporcie kolejowym, powinna prowadzić do uznania, iż posiadanie przez przewoźnika kolejowego certyfikatu bezpieczeństwa wydanego dla przewoźników kolejowych nie zwalniało go w okresie od 2007 r. do 2013 r. z obowiązku uzyskania świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej, w przypadku gdy podmiot ten zamierzał użytkować bocznice kolejową;

- art. 66 ust. 2 i 2b ustawy o transporcie kolejowy (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji tj. 2 października 2016 r.) poprzez ich błędną wykładnię i wadliwe uznanie, iż nałożone przez Pozwanego kary pieniężne na Powoda odpowiednio w wysokości 1.251,19 zł, 1.234,24 zł, 1.374,68 zł nie spełniają żadnej funkcji, bo jej wysokość jest symboliczna i nie będzie odczuwalną dolegliwością dla spółki o przychodzie 6 mid zł i dochodzie ponad 400 min zł (brak funkcji sankcji) ani też nie wyrze skutku prewencyjnego, bo kary w symbolicznych wysokościach takich skutków nie mają szansy wyrzec, podczas gdy prawidłowa wykładnia przepisu art. 66 ust. 1 i 2 b ustawy o transporcie kolejowy (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji tj. 2 października 2016 r.) winna prowadzić Sąd Okręgowy do uznania, iż każda z nałożonych kar pieniężnych na Powoda w decyzjach z dnia 2 października 2016 r. mieści się w wysokości 2% przychodu przedsiębiorcy osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, oraz uwzględnia wszystkie dyrektywy wymiaru kary pieniężnej a więc zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe, oraz spełnia swoje funkcje;

- art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym poprzez jego wadliwą wykładnię i niewłaściwe uznanie, iż usunięcie skutków naruszenia musi być rozumiane jako wyeliminowanie przyczyny stanu niezgodnego z prawem, czyli zaprzestanie użytkowania bocznicy kolejowej bez właściwego dokumentu uprawniającego (świadectwa bezpieczeństwa), co doprowadzi do usunięcia na przyszłość skutku w postaci narażenia podmiotów korzystających z bocznicy na niebezpieczeństwo, co doprowadziło Sąd Okręgowy do wadliwego uznania, iż w niniejszej sprawie Powód był w stanie usunąć skutki naruszenia w rozumieniu art. 66 ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym, poprzez uzyskanie świadectwa bezpieczeństwa, w sytuacji gdy naruszenie ma charakter formalny a ewentualne skutki tego naruszenia w postaci narażenia na niebezpieczeństwo mają charakter nieodwracalny, są nieusuwalne, ponieważ dotyczą zaistniałego stanu w przeszłości.

Pozwany wnosił o uwzględnienie apelacji i zmianę zaskarżonego wyroku Sądu I instancji w całości poprzez oddalenie odwołania Powoda od decyzji Pozwanego i o zasądzenie od Powoda na rzecz Pozwanego zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, 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 uchylenie zaskarżonego wyroku z 31 stycznia 2019 r. w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz o zasądzenie od Powoda na rzecz Pozwanego zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Powód wnosił o oddalenie apelacji i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania odwoławczego.

### **Sąd Apelacyjny zważył co następuje:**

Apelacja pozwanego zasługiwała na uwzględnienie.

Sąd II instancji w pełni podzielił ustalenia stanu faktycznego poczynione przez Sąd I instancji dotyczące użytkowania przez powoda we wskazanym w decyzjach okresie trzech wymienionych w nich bocznic kolejowych bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa, jak i co do tytułu prawnego powoda do korzystania z tych bocznic. Zresztą okoliczności te nie były kwestionowane przez strony postępowania.

Natomiast argumentacja prawna przeprowadzona w uzasadnieniu Sądu Okręgowego, w ocenie Sądu II instancji, nie zasługiwała na akceptację.

W pierwszej kolejności Sąd II instancji podzielił zarzut pozwanego naruszenia art. 316 k.p.c. Wbrew twierdzeniom powoda w tym zakresie, powszechnie jest reprezentowane stanowisko w orzecznictwie, iż zasadą postępowań regulacyjnych jest, że w sprawie sądowej z odwołania od decyzji regulatora rynku, a takim regulatorem jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, znaczenie ma stan faktyczny i prawny na dzień wydania zaskarżonej decyzji (tak wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 5 października 2012 r. I UK 174/12, z dnia 27 sierpnia 2014 r., III SK 76/13, OSNP 2016 nr 3, poz. 40, z dnia 5 marca 2015 r., III SK 8/14, z dnia 18 stycznia 2017 r., III SK 45/14, z dnia 18 stycznia 2017 r., III SK 6/14, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2013 r. III SK 9/13). Od tej zasady istnieją co prawda wyjątki, np. istnieje możliwość zastosowania dyspozycji art. 316 k.p.c. w przypadku, kiedy po wydaniu decyzji administracyjnej o nałożeniu kary pieniężnej strona usunie skutki naruszenia w trybie określonym przez Prezesa UTK w oparciu o art. 13 ustawy, bądź, gdy w toku postępowania sądowego z odwołania od decyzji późniejszej doszło do uchylecia wcześniejszej decyzji Prezesa Urzędu, mającej wpływ na decyzję kolejną czy w przypadku utraty podmiotowości prawnej przez powoda (tak postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., III SK 64/12, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2014 r. III SK 76/13), jednakże sytuacja samej zmiany treści przepisu nie należy do kręgu tego rodzaju wyjątków.

Dlatego też należało uznać, że Sąd Okręgowy nie miał podstaw do zastosowania dla rozstrzygnięcia sprawy regulacji wynikającej z art. 7 a K.p.a., albowiem przepis ten został dodany ustawą o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 935) z mocą obowiązującą od dnia 1 czerwca 2017r. Natomiast do naruszenia oraz wydania decyzji administracyjnej doszło w okresie, kiedy przepis ten jeszcze nie obowiązywał.

Na marginesie jedynie należało podkreślić, że artykuł ten stanowi, iż jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. W związku z powyższym muszą istnieć wątpliwości natury prawnej, których Sąd Apelacyjny nie dostrzegł w zakresie ustalenia na gruncie niniejszej sprawy, czy podmiot posiadający certyfikat bezpieczeństwa przed 2015r. powinien uzyskać także świadectwo bezpieczeństwa w przypadku użytkowania bocznic kolejowych.

Z podobnych względów nie można było zastosować analogicznego w swej treści art. 11 ust. 1 Prawa przedsiębiorców. Powyższa ustawa także nie obowiązywała w dacie wydanej decyzji, zaś w myśl przepisów przejściowych wskazany art. 11 znajduje zastosowanie do postępowań w sprawach przedsiębiorców wszczętych na podstawie przepisów dotychczasowych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy. Nie mógł więc zostać zastosowany przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w niniejszej sprawie. Jego zastosowanie przez Sąd Okręgowy i Apelacyjny było również wykluczone z uwagi na to, że przepis ten (który wszedł w życie 30 kwietnia 2018r.) skierowany jest do organów administracyjnych, nie zaś do sądów. Ponadto, jak powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie i doktrynie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest sądem cywilnym, prowadzącym sprawę cywilną, wszczętą wskutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, według zasad kontradiktoryjnego postępowania cywilnego. Jego rola nie polega na kontroli legalności decyzji administracyjnych. Nie można go traktować - jak chciałby powód - jako organ quasi

odwoławczy, co tym bardziej powoduje, że (...), a w konsekwencji też Sąd Apelacyjny, nie ma obowiązku uwzględnienia art. 11 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

Sąd Apelacyjny nie podzielił również stanowiska Sądu Okręgowego w zakresie przedawnienia wymierzenia kary administracyjnej. Przepis art. 189g k.p.a. regulujący tę tematykę poprzez określenie, że administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa, został wprowadzony w życie w/w ustawą z dnia 7 kwietnia 2017r. Przede wszystkim jednak należało podkreślić, że niewątpliwie w niniejszej sprawie naruszenie trwało przez długi okres czasu poczynając od 2007r. Tymczasem, jeżeli naruszenie prawa trwało przez pewien okres, to powyższy termin pięciu lat powinien biec od dnia ustania naruszenia prawa (tak dr Piotr Marek Przybysz, komentarz do k.p.a., LEX 2021), co w niniejszej sprawie nastąpiło dopiero w 2013r. Tak więc z uwagi na datę wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji administracyjnej, przedawnienie karalności karą administracyjną jeszcze nie mogło nastąpić.

Zdaniem Sądu II instancji, przepisy art. 68-71 ordynacji podatkowej także nie powinny mieć zastosowania w niniejszym postępowaniu dla określenia terminu przedawnienia ukarania karą administracyjną, ponieważ przepisy te wprost określają jedynie terminy przedawnienia zobowiązania podatkowego oraz terminy przedawnienia prawa do ustalenia takiego zobowiązania, a więc ich przedmiot jest zupełnie różny niż przedmiot decyzji pozwanego w tej sprawie. Słusznie także wskazał pozwany na różny cel wymierzania kar administracyjnych oraz należności podatkowych. W pierwszym przypadku celem jest represja za niewłaściwe działanie, w drugim – uzyskanie należności budżetowych nie mających charakteru sankcyjnego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, Sąd I instancji nie dokonał też prawidłowej wykładni i niewłaściwie zastosował przepisy prawa materialnego w tym art. 18 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 4 pkt 18 ustawy z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji.

Przewoźnik kolejowy posiadający ważny certyfikat bezpieczeństwa i jednocześnie użytkujący bocznice kolejową, zobowiązany był - w stanie prawnym obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji - do uzyskania również świadectwa bezpieczeństwa. Nie można było bowiem przyjąć, wbrew stanowisku Sądu Okręgowego i powoda w tym zakresie, że jako przewoźnik był od tego obowiązku zwolniony na podstawie art. 4 ust. 18 utk.

Na wstępie wskazać należało, że na mocy art. 18 ust. 2 i 3 utk w zw. z art. 4 pkt 18 utk na pewne kategorie zarządców infrastruktury i przewoźników kolejowych obowiązek uzyskania świadectwa bezpieczeństwa. Zgodnie z art. 4 pkt 9 utk przewoźnik kolejowy to przedsiębiorca, który na podstawie licencji wykonuje przewozy kolejowe lub świadczy usługę trakcyjną. Natomiast użytkownik bocznic kolejowej w myśl art. 4 pkt 10a utk to podmiot działający w obrębie bocznic kolejowej, będący jej właścicielem lub władającym na podstawie innego tytułu prawnego. Bocznic kolejowa jest to droga kolejowa połączona z linią kolejową i służąca do wykonywania załadunku i wyładunku wagonów lub wykonywania czynności utrzymaniowych pojazdów kolejowych oraz przemieszczania i włączania pojazdów kolejowych do ruchu po sieci kolejowej; w skład bocznic kolejowej wchodzi również urządzenia sterowania ruchem kolejowym oraz inne urządzenia związane z bezpieczeństwem ruchu kolejowego, które są na niej usytuowane (art. 4 pkt 10 utk).

Porównanie zakresów działalności przewoźnika i użytkownika bocznic kolejowej prowadzić musiało do wniosku, iż zakresy te nie pokrywały się, w szczególności obszar działalności przewoźnika nie obejmował działania w obrębie bocznic kolejowej. Analiza treści powyższych przepisów wskazywała, że wobec odrębnego zdefiniowania przewoźnika kolejowego i użytkownika bocznic kolejowej, przewidziano dla nich również obowiązek uzyskania odmiennych dokumentów uprawniających, tj. dla przewoźnika - certyfikatu bezpieczeństwa (art. 18 ust. 1 pkt 2 utk), zaś dla użytkownika bocznic kolejowej - świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej (art. 18 ust. 1 pkt 3 utk).

W myśl art. 4 pkt 18 utk świadectwo bezpieczeństwa definiowano jako dokument potwierdzający zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wydawanym podmiotom zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa. Świadectwo bezpieczeństwa wydawane było użytkownikowi bocznic kolejowej oraz podmiotom, o których mowa w art. 18 ust.

2 i 3 utk, czyli zarządcom i przewoźnikom kolejowym. Miało to na celu potwierdzenie przez organ administracji publicznej przyjęcia przez użytkownika bocznicy mechanizmów mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu kolejowego na bocznicy. Przejawiało się to głównie w eksploataowaniu budowli i urządzeń przeznaczonych do sterowania ruchem, które zachować powinny właściwe normy techniczne oraz w stosowaniu właściwych przepisów wewnętrznych związanych z organizacją ruchu i utrzymaniem infrastruktury.

Wbrew stanowisku powoda, wymogi, jakie należało spełnić celem uzyskania świadectwa bezpieczeństwa, nie stanowiły wymogów znacznie mniejszych od tych, które musiał spełnić podmiot zamierzający uzyskać certyfikat bezpieczeństwa.

Wydanie świadectwa bezpieczeństwa wymagało bowiem przedstawienia przez podmiot ubiegający się:

- wykazu uzyskanych świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego oraz świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego;

- wykazu przepisów wewnętrznych, określających warunki techniczne oraz zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej, oraz zasady i wymagania organizacyjne związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych, albo oświadczenie o stosowaniu zatwierdzonych przepisów wewnętrznych zarządcy, z którym bocznica jest połączona lub przewoźnika kolejowego obsługującego bocznice;

- wykazu uzyskanych świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdów kolejowych;

- oświadczenia o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych;

- oświadczenia potwierdzającego, że na stanowiskach maszynisty i na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych metra zatrudnia pracowników spełniających warunki określone w niniejszej ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach;

- regulaminu pracy bocznicy kolejowej uzgodnionego przez zarządcę infrastruktury kolejowej, z którą bocznica jest połączona (art. 19 ust. 3 utk).

Z kolei warunki wydania świadectwa bezpieczeństwa dla podmiotu zarządzającego infrastrukturą kolejową określał art. 19 ust 3a ustawy.

Na mocy art. 4 pkt 10a utk podmiot ubiegający się o wydanie świadectwa musiał przedstawić tytuł prawny do bocznicy poprzez wykazanie, że jest jej właścicielem lub władającym na podstawie innego tytułu. Takiego wymogu nie musiał spełnić przewoźnik kolejowy.

Poza tym fakt posiadania przez użytkownika określonych kwalifikacji musiał być potwierdzony przez Prezesa UTK jeszcze przed rozpoczęciem użytkowania bocznicy.

Słusznie także wskazał apelujący, że w niniejszej sprawie do 2009 r. powód nie posiadał żadnego dokumentu z zakresu bezpieczeństwa, gdyż dopiero w dniu 9 kwietnia 2009r. uzyskał pierwszy certyfikat bezpieczeństwa - część A dla przewoźnika kolejowego. Natomiast w 2013r. uzyskał świadectwa bezpieczeństwa dla bocznicy kolejowych będących przedmiotem niniejszego postępowania. Nie można było przy tym podzielić argumentacji Sądu Okręgowego, iż tak długie funkcjonowanie przez powoda bez świadectw bezpieczeństwa wskazywało, że słuszna była jego interpretacja przepisów, jakoby posiadany certyfikat bezpieczeństwa niejako zawierał także poświadczenie bezpieczeństwa dla bocznicy kolejowych. Nie sposób bowiem było obronić takiego wniosku zważywszy, że we wszystkich trzech przypadkach ostatecznie powód wystąpił i uzyskał świadectwa bezpieczeństwa użytkowania bocznicy kolejowych.

Istotnie rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 25 września 2015r. w sprawie warunków oraz trybu wydawania, przedłużania, zmiany i cofania autoryzacji bezpieczeństwa, certyfikatów bezpieczeństwa i świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. z 6 października 2015r.) umożliwiło objęcie certyfikatem bezpieczeństwa również bocznic kolejowych eksploatowanych przez przewoźnika kolejowego (§ 9 ust. 1). Jednakże zdaniem Sądu Apelacyjnego wydanie tego rozporządzenia, w którym wskazano na możliwość objęcia certyfikatem także bocznic kolejowej, wcale nie dowodziło prawidłowości stanowiska Sądu I instancji co do tego, iż taki był od początku cel regulacji prawa o transporcie kolejowym, a wręcz przeciwnie - zapis rozporządzenia wskazywał, że co do zasady bocznic kolejowa nie była objęta certyfikatem bezpieczeństwa. Świadczyło o tym chociażby uzależnienie objęcia certyfikatem bezpieczeństwa również bocznic kolejowych eksploatowanych przez przewoźnika kolejowego od spełnienia dodatkowych, następujących warunków:

- ujęcia w systemie zarządzania bezpieczeństwem przewoźnika kolejowego procedur zmierzających do zapewnienia bezpiecznej realizacji procesów związanych z użytkowaniem bocznic kolejowych;
- przyjęcia wewnętrznych uregulowań umożliwiających bezpieczną eksploatację bocznic kolejowych.

W dacie wydania zaskarżonej decyzji, stan prawny nie dopuszczał więc objęcia certyfikatem bocznic kolejowych eksploatowanych przez przewoźnika. Zmienione przepisy weszły w życie dopiero w dniu 1 marca 2015r. (zaś decyzja dotyczyła okresu od 2 listopada 2007r. do najpóźniej 15 grudnia 2013r.). Stanowiło to kolejny argument, że w poprzednim stanie prawnym przewoźnik nie był podmiotem zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa na podstawie art. 4 ust. 18 utk.

Nie sposób było też się zgodzić z powodem, że w okresie objętym decyzją pozwanego o wymierzeniu kary administracyjnej, wykazał on, że ujął wszystkie użytkowane przez siebie bocznic w systemie zarządzania bezpieczeństwem. Pomijając nawet fakt, że przez pierwsze dwa lata użytkowania bocznic system ten nie istniał, należało zważyć, że powód na okoliczność objęcia bocznic certyfikatem nie przedstawił żadnych dowodów, do czego był zobowiązany na podstawie art. 6 k.c. Pierwsza wzmianka, iż certyfikat obejmuje również bocznic kolejowe, pojawiła się dopiero przy sporządzeniu certyfikatu bezpieczeństwa części A ważnego od 21 stycznia 2016r. nr PL (...). Co więcej, słusznie podniósł pozwany, że z pisma powoda z 30 grudnia 2014 r. nr E43- (...) oraz pisma (...) z 17 kwietnia 2015 r. nr (...) wraz z załącznikami, w tym dotyczącymi Systemu (...) Bezpieczeństwem w (...) S.A. jednoznacznie wynikało, iż powód dopiero od 2014 r. uwzględniał w swoim systemie zarządzania bezpieczeństwem eksploatowane bocznic kolejowe.

Stąd, w ocenie Sądu Apelacyjnego, nie budziło wątpliwości, że w latach 2007-2013 powód powinien się legitymować świadectwem bezpieczeństwa w celu użytkowania bocznic kolejowych, którego to świadectwa bezspornie nie posiadał.

Zasługiwały na uwzględnienie również zarzuty apelującego dotyczące naruszenia art. 66 ust. 2, 2a i 2b utk.

Wobec prawidłowego uznania, że powód w latach 2007- 2013 winien posiadać świadectwo bezpieczeństwa w celu użytkowania bocznic kolejowej, zaś powód obowiązku tego nie wykonał, na mocy art. 66 ust. 2 utk Prezes UTK zasadnie nałożył na niego karę pieniężną.

Na podstawie art. 66 ust. 2a utk, w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji, Prezes UTK mógł odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeśli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu ust. 1 zostały przez niego usunięte w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 utk. Skoro powód uzyskał wymagane świadectwa bezpieczeństwa przed wszczęciem przez Prezesa UTK postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, zatem bezprzedmiotowe byłoby wydawanie przez ten organ decyzji w oparciu o art. 13 ust. 6 utk.

Tym niemniej Sąd Apelacyjny zważył, iż w niniejszej sprawie powyższe rozważania były w zasadzie bezprzedmiotowe z uwagi na brzmienie art. 66 ust. 2a u.t.k. Skorzystanie przez Prezesa UTK z kompetencji do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w oparciu o ten przepis jest możliwe gdy: usunięto skutki naruszenia stwierdzonego w decyzji z art. 13 ust. 6 lub usunięcie to mieściło się w terminie określonym w decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k. W orzecznictwie

podkreślono wielokrotnie (tak wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 31 maja 2017 r. III SK 27/16, z dnia 11 października 2017 r. III SK 44/16 i z dnia 15 lutego 2019r. I NSK 12/18, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2020 r. I NSK 1/20), że skoro odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej za czyny objęte zakresem normowania art. 66 ust. 1 u.t.k. jest wyjątkiem od zasady, to zakres sformułowania "usunięcie skutków naruszenia" należy rozumieć wąsko. Zwrot ten nie jest tożsamy z zaprzestaniem naruszenia, czy z usunięciem nieprawidłowości. Uwagę zwraca, że w różnych ustawach regulacyjnych prawodawca posłużył się zróżnicowanymi przesłankami odstąpienia od wymierzenia kary, np. 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). Z kolei 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, należało przyjąć, że zakres zastosowania art. 66 ust. 2a u.t.k. jest wąski i dotyczy tylko pewnej kategorii zachowań sankcjonowanych na podstawie art. 66 ust. 1 u.t.k. Ponieważ czym innym jest "usunięcie skutków naruszenia", a czym innym „zaprzestanie naruszenia”, trzeba było przyznać rację pozwanemu, że odstąpienie od nałożenia kary mogło dotyczyć tylko tych naruszeń prawa, zagrożonych karą pieniężną, które miały charakter skutkowy. Niewątpliwie w niniejszej sprawie nie mieliśmy do czynienia z naruszeniem skutkowym, strona powodowa nawet sama argumentowała, iż pomimo wieloletniego użytkowania bocznicy kolejowej bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa, nie doszło do wyrządzenia jakiegokolwiek negatywnego skutku, jakiejś szkody.

Z tych względów, wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, w niniejszej sprawie nie doszło do spełnienia przesłanki usunięcia skutków naruszenia poprzez samo uzyskanie świadectw bezpieczeństwa.

Odnosząc się do wysokości kary orzeczonej w zaskarżonej decyzji, należało w pełni podzielić stanowisko apelującego, że jej wymiar był adekwatny do zakresu naruszenia przepisów prawa, wysokość kary mieściła się w granicach określonych w ustawie. Samo zaś wymierzenie kary spełniało jej cel edukacyjny, prewencyjny oraz w niewielkim stopniu represyjny, dyscyplinujący. Fakt zaskarżenia wszystkich trzech decyzji Prezesa UTK wskazywał też, że powód odebrał tę decyzję jako represję za określone działanie, pomimo, że relatywnie wymierzona mu kara, w porównaniu do jego możliwości finansowych, nie stanowiła dużej wartości.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Apelacyjny w oparciu o art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok, o kosztach postępowania za I i II instancję orzekając w oparciu o art. 98 k.p.c.

Łukasz Klimowicz Adrianna Szewczyk-Kubat Anna Szanciło