

Sygn. akt XVII AmK 23/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 marca 2016 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Andrzej Turliński

Protokolant: st. sekr. sądowy Agnieszka Godlewska - Kur

po rozpoznaniu w dniu 24 marca 2016 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) S.A. w S.

przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

z dnia 18 sierpnia 2014 r. Nr (...)

I. oddala odwołanie,

II. zasądza od (...) S.A. w S. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 360 zł (słownie: trzysta sześćdziesiąt złotych) z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Andrzej Turliński

Sygn. akt XVII AmK 23/14

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 18 sierpnia 2014 r. Nr (...) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK, pozwany), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za nieterminowe przedłożenie Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego raportu w sprawie bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 17a ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym (u.t.k.) przez przewoźnika kolejowego (...) SA (powód), nałożył na tego przedsiębiorcę karę pieniężną za nieterminowe przedłożenie Prezesowi UTK raportu w sprawie bezpieczeństwa w wysokości 2.378,15 PLN (słownie: dwa tysiące trzysta siedemdziesiąt osiem złotych i piętnaście groszy) płatną do budżetu państwa.

Od przedmiotowej decyzji powód wniósł odwołanie zaskarżając decyzję w całości.

Zaskarżonej decyzji powód zarzucił:

1. Naruszenie art. 13 ust. 6 u.t.k. w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. poprzez niezastosowanie tych przepisów oraz w wyniku tego brak wezwania skarżącego do usunięcia braków raportu bezpieczeństwa oraz brak wydania decyzji przez organ określającej nieprawidłowości i terminu ich usunięcia,

2. Naruszenie art. 66 ust. 2a u.t.k. w zw. z art. 13 ust. 6 u.t.k. poprzez brak wydania przez organ „decyzji” o brakach w złożeniu raportu bezpieczeństwa (brak jednej części) i tym samym pozbawienie skarżącego możliwości ubiegania się o odstąpienie od wymierzenia kary na podstawie art. 66 ust. 2a przy występowaniu pozytywnych przesłanek, tj. dotychczasowe wzorowe przestrzeganie przepisów prawa przez skarżącego oraz dotychczasowa niekaralność za jakiegokolwiek naruszenie,

3. Naruszenie art. 66 ust. 2c u.t.k. w zw. z art. 8 k.p.a. poprzez brak zastosowania tego przepisu w sytuacji, gdy naruszenie zostało dobrowolnie usunięte przez skarżącego w możliwie jak najszybszym czasie, natomiast organ administracji wykazał się brakiem zrozumienia, co w żadnym stopniu nie pogłębia zaufania uczestników postępowania administracyjnego do organów władzy publicznej,

4. Naruszenie przepisów postępowania tj. art. 7 w zw. z art. 77 § 1 i 2 w zw. z art. 80 k.p.a. poprzez niepodjęcie wszystkich czynności zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego przez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całokształtu materiału dowodowego w sprawie oraz brak uwzględnienia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli przejawiające się w braku wydania decyzji określającej naruszenie prawa i wyznaczenie terminu na usunięcie tych nieprawidłowości na mocy art. 13 ust. 6 u.t.k. oraz brak wykazania jakiegokolwiek zrozumienia, że to naruszenie mogło być wynikiem omyłki człowieka tym samym brak uwzględnienia interesu społecznego oraz słusznego interesu obywateli.

Wskazując na powyższe zarzuty powód wniósł na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 lub 138 § 2 k.p.a. o:

a) uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie w tym zakresie postępowania przeprowadzonego przez organ pierwszej instancji jako bezprzedmiotowego;

ewentualnie w razie nieuwzględnienia wniosku a) wniósł o:

b) uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Ponadto powód wniósł o zasądzenie kosztów zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych oraz 17 zł tytułem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes UTK wniósł o oddalenie odwołania w całości, dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów- poszczególnych pism składających się na akta administracyjne sprawy oraz załączonych do odpowiedzi na odwołanie oraz wskazanych w uzasadnieniu odpowiedzi na odwołanie na okoliczności podane w uzasadnieniu oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i stopnia złożoności sprawy.

Rozpoznając odwołanie Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje:

Bezsporne jest, że powód jest przewoźnikiem kolejowym, któremu Prezes UTK wydał odpowiednie dokumenty uprawniające do prowadzenia działalności w tym charakterze.

Bezsporne jest, że powód przez upływem 30 czerwca 2013 r. złożył do Prezesa (...)Roczny raport w sprawie bezpieczeństwa na kolei za 2012 rok”.

Bezsporne jest również, że w raporcie nie zawarto treści opisującej wyniki wewnętrznych audytów bezpieczeństwa do czego powód był zobowiązany w świetle przepisu art. 17a ust. 5 u.t.k. Z uwagi na to, że zgodnie z przepisem art. 17a ust. 4 u.t.k. przewoźnik kolejowy ma obowiązek przedstawić Prezesowi UTK corocznie, w terminie do końca drugiego kwartału raport w sprawie bezpieczeństwa za poprzedni rok kalendarzowy, w dniu 19 lutego 2014 r. Prezes wszczął przeciwko powodowi postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za przedłożenie niekompletnego raportu

bezpieczeństwa za 2012 r. (K – 5 akt adm.). W trakcie postępowania powód przy piśmie z dnia 26 lutego 2014 r. przesłał informację uzupełniającą w zakresie wyników wewnętrznych audytów bezpieczeństwa (K 13 – 17 akt adm.).

W dniu 15 kwietnia 2014 r. Prezes UTK zawiadomił powoda o zmianie przedmiotu sprawy administracyjnej podając, że jest to sprawa o nałożenie kary pieniężnej za nieterminowe przedłożenie raportu bezpieczeństwa (K 53 – 54V akt adm.).

W trakcie postępowania powód podał wysokość osiągniętego w 2013 r. przychodu (K 23 i 24 akt adm.).

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie, albowiem decyzja jest prawidłowa i znajduje oparcie w powołanych w niej przepisach prawa materialnego, w tym w przepisie art. 13 ust. 1 pkt 8 i art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. b w zw. z art. 17a ust. 4, art. 66 ust. 2 i 2b ustawy z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013r., poz. 1594 j.t. ze zm.).

Wobec tego, że zgodnie z art. 10 u.t.k. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest centralnym organem administracji rządowej będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego, właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego, bezpieczeństwa ruchu kolejowego, na mocy art. 13 ust. 1 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym zostały mu nadane kompetencje w zakresie regulacji transportu kolejowego do nakładania kar pieniężnych na zasadach określonych w ustawie. Karze pieniężnej nakładanej przez Prezesa UTK podlega na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy zarządca lub przewoźnik kolejowy, który nieterminowo przedkłada Prezesowi UTK raporty w sprawie bezpieczeństwa, o których mowa w art. 17a ust. 4 ustawy. W myśl bowiem tego ostatniego przepisu zarządcy i przewoźnicy kolejowi przedstawiają corocznie, w terminie do końca drugiego kwartału, Prezesowi UTK raporty w sprawie bezpieczeństwa za poprzedni rok kalendarzowy. Przy czym istotne są dane, jakie te raporty powinny zawierać, a są to zgodnie z art. 17a ust. 5 powołanej ustawy:

- 1) informacje dotyczące spełniania wewnętrznych wymagań bezpieczeństwa oraz realizacji planów bezpieczeństwa;
- 2) przedstawienie wspólnych wskaźników bezpieczeństwa ((...));
- 3) zauważone nieprawidłowości i wnioski związane z eksploatacją kolei;
- 4) wyniki wewnętrznych audytów bezpieczeństwa.

W niniejszej sprawie powód jako przewoźnik kolejowy był więc zobowiązany do złożenia raportu bezpieczeństwa za 2012 rok w terminie do 30 czerwca 2013 r. Wprawdzie w określonym w u.t.k. terminie złożył u Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego raport bezpieczeństwa, ale nie zawierał on wyników wewnętrznych audytów bezpieczeństwa.

Zostały one przekazane Prezesowi UTK po raz pierwszy dopiero po wszczęciu postępowania administracyjnego,

Należy zatem uznać, że powód nie złożył w ustawowym terminie raportu, o jakim mowa w art. 17a ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym. Raport ten powinien bowiem zgodnie z ustawą zawierać wszystkie wyszczególnione w ustawie elementy, ponieważ zostały wymienione w sposób wyczerpujący i koniunkcyjny w katalogu zamkniętym tego przepisu. Dlatego elementy te stanowią składowe raportu, przez co dopiero w przypadku ich łącznego wystąpienia mamy do czynienia z raportem bezpieczeństwa zdefiniowanym w ustawie o transporcie kolejowym. Nie można więc dokumentu nie zawierającego całości zagadnień określonych w ustawie, zakwalifikować jako raportu bezpieczeństwa w rozumieniu art. 17a ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym. Dopiero wypełnienie wszystkich wymogów prawa materialnego prowadzi do uznania konkretnego dokumentu za raport w sprawie bezpieczeństwa.

Z tego też względu niepodanie przez powoda w Raporcie bezpieczeństwa wyników wewnętrznych audytów bezpieczeństwa stanowi jego brak merytoryczny – wadę konstrukcyjną Raportu, która nie podlega procedurze wezwania do uzupełnienia braków.

Istotne w sprawie jest, że termin na złożenie raportu ma charakter materialnoprawny, gdyż jego przekroczenie każdorazowo oznacza niewypełnienie obowiązku z art. 17a ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym. Jak słusznie zauważył bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 kwietnia 2001 r. o sygn. IV SA 359/99 (LEX nr 77598), „terminy prawa materialnego są to terminy ograniczające w czasie możliwość dochodzenia swych roszczeń lub inną realizację praw podmiotowych. Terminy procesowe zaś są to terminy określające granice czasowe dla dokonania czynności procesowych np. termin do wniesienia odwołania, czy też zażalenia (art. 129 § 2 i art. 141 § 2 kpa). Przy rozstrzyganiu wątpliwości co do charakteru konkretnego terminu należy brać pod uwagę skutek upływu terminu. Jeżeli skutek ten polega na wygaśnięciu prawa podmiotowego lub niemożności jego realizacji, to termin ma charakter materialnoprawny.

Skoro doszło już do naruszenia terminu administracyjnego prawa materialnego, to nie można było go sanować przez uzupełnienie treści raportu.

Stosownie do przepisu art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. b u.t.k. zasła konieczność ukarania powoda karą pieniężną za popełnienie deliktu administracyjnego.

W sprawie nie można było zastosować przepisu art. 66 ust. 2a u.t.k. pozwalającego Prezesowi UTK na odstąpienie od nałożenia kary. Zgodnie bowiem z tym przepisem Prezes UTK może odstąpić od wymierzenia kary, jeżeli skutki naruszenia zostaną przez przedsiębiorcę usunięte. Mając na uwadze, iż zaskarżona decyzja dotyczyła zdarzeń, które miały miejsce w przeszłości, polegających na nieterminowym przedłożeniu Prezesowi UTK raportu w sprawie bezpieczeństwa (czemu nie przeczy nawet sam powód) uznać należy, że w sprawie nie było możliwe zastosowanie przepisu dopuszczającego możliwość odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Jak wyjaśnia bowiem orzecznictwo SOKiK w tego rodzaju sprawach nie istnieje w praktyce możliwość usunięcia skutków stwierdzonych naruszeń, do których już doszło, lecz jedynie możliwość wyeliminowania przyczyn ich powstania (vide: wyrok SOKiK z 23 października 2014 r. w sprawie o sygn.. akt XVII AmK 16/13).

Bezzasadny okazał się zarzut naruszenia art. 13 ust. 6 u.t.k. w zw. z art. 64 § 2 k.p.a. przez nie zastosowanie tych przepisów oraz w wyniku tego brak wezwania powoda do usunięcia braków formalnych raportu bezpieczeństwa oraz brak wydania przez organ decyzji określającej nieprawidłowości. Zgodnie z jego treścią w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Przepis ten nie jest zatem – wbrew stanowisku powoda – podstawą prawną do wzywania podmiotu do uzupełnienia braków merytorycznych lub formalnych, ale stanowi materialnoprawną podstawę dla Prezesa UTK do wydania władczych rozstrzygnięć w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów, decyzji i postanowień z zakresu kolejnictwa.

Z tego powodu Prezes UTK słusznie wymierzył powodowi karę pieniężną w kwocie 2378,15 zł na podstawie art. 66 ust. 2 u.t.k. stanowiącego, że za naruszanie przez przewoźnika kolejowego przepisu art. 66 ust. 1 pkt 2a u.t.k. Prezes UTK nakłada, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości do (...) rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym, z zastrzeżeniem ust. 2a ustawy. Kara ta, pomijając oczywisty wymiar indywidualny stanowiący dolegliwość dla powoda za naruszenie przepisów z zakresu transportu kolejowego, spełnia jednocześnie funkcję prewencji indywidualnej i ogólnej.

Prezes UTK kierował się też dyrektywami wymiaru kary określonymi w art. 66 ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym, uwzględniając zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe, biorąc za podstawę przychód powoda za 2013 r. w wysokości (...) zł. W ocenie Sądu nałożona niska kara jest więc uzasadniona i adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ustawy o transporcie kolejowym, a jej wysokość nie była kwestionowana przez powoda.

W świetle przeprowadzonych ustaleń i rozważań nie jest zasadny zarzut naruszenia przez pozwanego przy wydaniu zaskarżonej decyzji wymienionych w odwołaniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd nie znalazł w sposobie prowadzenia postępowania administracyjnego żadnych uchybień.

Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że ustalone w postępowaniu okoliczności niniejszej sprawy w pełni uzasadniają nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości ustalonej przez Prezesa UTK w zaskarżonej decyzji, a zatem nie mógł zostać uwzględniony wniosek powoda o uchylenie decyzji. Nie ma też podstaw do jej zmiany.

Z tych względów Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił wniesione przez powoda odwołanie na podstawie art. 479⁷⁵ § 1 k.p.c. wobec braku podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach procesu orzeczono na podstawie art. 98 i 99 oraz 108 § 1 k.p.c. stosownie do wyniku sporu.