

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 maja 2019 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

| | |
|------------------|--------------------------------|
| Przewodniczący – | SSO Anna Maria Kowalik |
| Protokolant – | St. sekr. sąd. Joanna Preizner |

po rozpoznaniu 10 maja 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) spółki akcyjnej w W.

przeciwko **Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego**

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 2 października 2016 r. Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję,
2. zasądza od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz (...) spółki akcyjnej w W. kwotę 1540 zł (jeden tysiąc pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania, w tym kwotę 1440 zł (jeden tysiąc czterysta czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt XVII AmK 5/17

UZASADNIENIE

Decyzją z 2 października 2016 roku (...) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej Prezes UTK) na podstawie art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, 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 z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1297, z późn. zm.), (dalej u.t.k.), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej za eksploatację bocznicy kolejowej „Zakład (...), Sekcja Zasilania Elektroenergetycznego O.”, która odgałęzia się w stacji O. od toru nr 4 rozjazdem 28 w km 26,546 linii kolejowej nr 271 W. - P. bez dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej, nałożył na (...) S.A. z siedzibą w W. (dalej (...), powódka) karę pieniężną w wysokości 1 351,20 zł za prowadzenie w okresie od 2 listopada 2007 r. do 28 listopada 2013 r. działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznicy kolejowej „Zakład (...), Sekcja Zasilania Elektroenergetycznego O.”, która odgałęzia się w stacji O. od toru nr 4 rozjazdem 28 w km 26,546 linii kolejowej nr 271 W. - P..

Od powyższej decyzji (...) spółka akcyjna z siedzibą w W. wniosła odwołanie, w którym postulowała uchylenie decyzji w całości. Decyzji zarzuciła naruszenie :

1) Art. 104 § 1 k.p.a. oraz art. 13 ust. 1 pkt 8, art. 14 ust.4, art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 3a u.t.k. poprzez ich błędne zastosowanie i nałożenia na powoda kary pieniężnej w wysokości 1 351,20 zł za prowadzenie w okresie od 2 listopada 2007 roku do 28 listopada 2013 roku działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej „Zakład (...), Sekcja Zasilania Elektroenergetycznego O.”, która odgałęzia się w stacji O. od toru nr 4 rozjazdem 28 w km 26,546 linii kolejowej nr 271 W. - P..

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

3) z ostrożności procesowej – art. 66 ust. 2a u.t.k. poprzez jego niezastosowanie i nie odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej mimo, że powódka usunął skutki naruszenia jeszcze przed przeprowadzeniem kontroli przez Prezesa UTK oraz wszczęciem postępowania administracyjnego.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes UTK wniósł o oddalenie odwołania w całości i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i stopnia zawłości sprawy.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

(...) spółka akcyjna jest przedsiębiorcą wpisanym do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (odpis aktualny z KRS k. 33-38). 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 (Licencja nr (...) na wykonywanie przewozów kolejowych rzeczy ze zmianami, k. 89v – 97v).

W związku z faktem, że (...) jest licencjonowanym przewoźnikiem kolejowym, jest zobowiązana do posiadania certyfikatu bezpieczeństwa. Pierwszy certyfikat bezpieczeństwa - część A dla przewoźnika kolejowego powódka otrzymała 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 powódkę. Natomiast certyfikat bezpieczeństwa - część B powódka uzyskała 9 lutego 2010 r., który został zmieniony 28 maja 2014 r. a także kolejno przedłużony do 8 lutego 2020 r. (certyfikat bezpieczeństwa część A z 9 kwietnia 2009 r. nr. PL (...) k. 401 akt sądowych; przedłużony certyfikat bezpieczeństwa część A z 9 kwietnia 2014 r. nr. PL (...) – k. 79; zmieniony certyfikat bezpieczeństwa część A z 21 stycznia 2016 r. nr. PL (...) – k. 80; certyfikat bezpieczeństwa część B z 9 lutego 2010 r. nr. PL (...) – k. 403; zmieniony certyfikat bezpieczeństwa część B z 28 maja 2014 r. nr. PL (...) – k. 82; przedłużony certyfikat bezpieczeństwa część B z 25 sierpnia 2014 r. nr. PL (...) – k. 83).

Pismem z 25 kwietnia 2013 roku powódka zwróciła się do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie interpretacji przepisów ustawy o transporcie kolejowym, a dotyczących obowiązku uzyskiwania świadectwa bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego uprawnionego do wykonywania przewozów kolejowych na podstawie certyfikatu bezpieczeństwa, w przypadku gdy podmiot ten eksploatuje bocznicę kolejową.

W odpowiedzi Ministerstwo wyjaśniło, że w przypadku przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania przewozów kolejowych na podstawie certyfikatu bezpieczeństwa, w przypadku gdy podmiot ten użytkuje bocznicę kolejową nie jest wymagane uzyskanie dodatkowo świadectwa bezpieczeństwa, bowiem obowiązek uzyskania tego dokumentu został zgodnie z art. 4 pkt 18 u.t.k. ograniczony wyłącznie do podmiotów, które nie wykonują działalności operacyjnej w zakresie transportu kolejowego w oparciu o system zarządzania bezpieczeństwem. Dodatkowo Ministerstwo

przypomniało, że nie posiada kompetencji do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa (pismo z 14 sierpnia 2013 roku k.29).

29 listopada 2013 roku powódka otrzymała świadectwo bezpieczeństwa nr (...) dla użytkownika bocznic kolejowej „ Zakładu (...), Sekcji Zasilania Elektroenergetycznego (...) (Decyzja Prezesa UTK nr (...) k.27-30 akt adm.) .

W okresie od 7 do 26 października 2015 roku Prezes UTK przeprowadził kontrolę w zakresie przestrzegania przez powódkę jako użytkownika bocznic kolejowej warunków określonych w ustawie o transporcie kolejowym i w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach wykonawczych (protokół kontroli z 26 października 2015 roku k.511-544 akt adm.).

Pismem z 12 stycznia 2015 roku Prezes UTK z urzędu wszczął postępowanie administracyjne w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za eksploatację bocznic kolejowej bez dokumentu uprawniającego tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej (k.23-26 akt adm.).

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Prezes UTK wydał zaskarżoną Decyzję (Decyzja Nr (...) k.721-740 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie dokumentów zgromadzonych w trakcie postępowania administracyjnego i sądowego, których autentyczność nie była kwestionowana przez żadną ze stron postępowania. Stan faktyczny nie był sporny a jedynie jego ocena prawna.

Sąd zważył, co następuje:

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

Zarządcy i przewoźnicy kolejowi oraz użytkownicy bocznic kolejowych są zobowiązani spełniać warunki techniczne i organizacyjne zapewniające:

- 1) bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego;
- 2) bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych;
- 3) ochronę przeciwpożarową i ochronę środowiska (art. 17 ust. 1 u.t.k.).

Stosownie do przepisu art. 17a u.t.k. „1. Zarządcy i przewoźnicy kolejowi tworzą systemy zarządzania bezpieczeństwem w celu zapewnienia, że system kolejowy zdolny spełniać wspólne wymagania bezpieczeństwa ((...)) jest zgodny z wymaganiami krajowych przepisów bezpieczeństwa i z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa ustanowionymi w (...), przy stosowaniu wspólnych metod oceny bezpieczeństwa ((...)). 2. Zarządcy i przewoźnicy kolejowi tworzą systemy zarządzania bezpieczeństwem, tak aby systemy te:

- 1) spełniały określone wymagania dostosowane do charakteru, rozmiaru i innych warunków prowadzonej działalności;
- 2) zapewniały nadzór nad ryzykiem związanym z wprowadzeniem przez zarządców i przewoźników kolejowych nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, łącznie z ryzykiem podwykonawców, dostawców materiałów i usług związanych z utrzymaniem;
- 3) uwzględniały ryzyko społeczne oraz ryzyko działalności osób trzecich.”.

Dokumentem uprawniającym:

- 1) zarządcę do zarządzania infrastrukturą kolejową jest autoryzacja bezpieczeństwa;
- 2) przewoźnika kolejowego do:

a) uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej,

b) świadczenia usług trakcyjnych

jest certyfikat bezpieczeństwa;

3) zarządcę do zarządzania infrastrukturą kolejową, o której mowa w ust. 2, przewoźnika kolejowego do wykonywania przewozów, o których mowa w ust. 3, użytkowników bocznic kolejowych do eksploatacji tych bocznic, a także przedsiębiorcę do zarządzania infrastrukturą i wykonywania przewozów w metrze jest świadectwo bezpieczeństwa;

4) maszynistę do prowadzenia pociągu lub pojazdu kolejowego są: licencja maszynisty oraz świadectwo maszynisty (art. 18 ust. 1 u.t.k.).

Z obowiązku uzyskania autoryzacji bezpieczeństwa zwolnieni są:

1) zarządcy:

a) których linie kolejowe są funkcjonalnie oddzielone od reszty systemu kolei i są:

– przeznaczone do prowadzenia pasażerskich przewozów aglomeracyjnych i wojewódzkich przewozów pasażerskich w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym lub

– wpisane do rejestru zabytków lub do inwentarza muzealiów,

b) których linie turystyczne są eksploatowane w celach wykonywania przewozów rekreacyjno-wypoczynkowych i okolicznościowych, w tym kolei wąskotorowych,

c) których linie wąskotorowe są eksploatowane w celu przewozu rzeczy;

2) zarządcy infrastruktury kolejowej, która jest wyłącznie użytkowana przez właścicieli do prowadzenia własnych przewozów towarowych (zarządcy prywatnej infrastruktury kolejowej).

3. Z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa zwolnieni są przewoźnicy kolejowi wykonujący wyłącznie przewozy po liniach kolejowych, o których mowa w ust. 2 (art. 18 ust. 2 u.t.k.).

Prezes UTK wydaje certyfikat bezpieczeństwa przewoźnikowi kolejowemu, który po raz pierwszy rozpoczął lub zarejestrował swoją działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Certyfikat bezpieczeństwa określa rodzaj i zakres działalności kolejowej i składa się z:

1) części akceptującej system zarządzania bezpieczeństwem, o którym mowa w art. 17a;

2) części sieciowej akceptującej wewnętrzne regulacje w celu spełnienia przez przewoźnika kolejowego określonych wymagań niezbędnych do bezpiecznego wykonywania przewozów kolejowych na danej sieci kolejowej; wymagania te dotyczą stosowania (...) i krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa, stosowania certyfikacji personelu kolejowego i posiadania przez przewoźnika kolejowego świadectw dopuszczenia do eksploatacji typów pojazdów kolejowych.

Certyfikat bezpieczeństwa, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, dla danego rodzaju działalności jest ważny na terytorium Unii Europejskiej. W przypadku gdy przewoźnik kolejowy zamierza wykonywać dodatkowo inny rodzaj kolejowych usług transportowych, Prezes UTK wydaje krajowy certyfikat bezpieczeństwa, zgodnie z ust. 1 pkt 2. (art. 18b u.t.k.).

Z kolei zgodnie z przepisem art. 19 u.t.k. „1. Prezes UTK wydaje **świadectwo bezpieczeństwa** dla zarządcy, jeżeli przedstawi on:

- 1) wykaz uzyskanych przez niego świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego oraz świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdów kolejowych;
- 2) oświadczenie o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych;
- 3) wykaz przepisów wewnętrznych, określających zasady i wymagania dotyczące bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania infrastruktury kolejowej;
- 4) oświadczenie potwierdzające, 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.

2. Prezes UTK wydaje świadectwo bezpieczeństwa dla przewoźnika kolejowego, jeżeli przedstawi on:

- 1) wykaz uzyskanych przez niego świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdów kolejowych;
- 2) oświadczenie o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych;
- 3) oświadczenie potwierdzające, 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;
- 4) wykaz przepisów wewnętrznych, określających warunki techniczne oraz zasady i wymagania związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych.

3. Prezes UTK wydaje **świadectwo bezpieczeństwa użytkownikowi boczniczy kolejowej**, jeżeli przedstawi on:

- 1) wykaz uzyskanych przez niego świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego;
- 2) wykaz 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 bocznicza jest połączona lub przewoźnika kolejowego obsługującego bocznicę;
- 3) wykaz uzyskanych przez niego świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdów kolejowych;
- 4) oświadczenie o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych;
- 5) oświadczenie potwierdzające, 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;
- 6) regulamin pracy boczniczy kolejowej uzgodniony przez zarządcę infrastruktury kolejowej, z którą bocznicza kolejowa jest połączona (...).

Infrastruktura kolejowa to linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętymi pod nie gruntami, usytuowane na obszarze kolejowym, przeznaczone do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy, a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury (art. 4 pkt 1 u.t.k.).

Bocznicza kolejowa to droga kolejowa połączona z linią kolejową i służąca do wykonywania załadunku i wyładunku wagonów lub wykonywania czynności utrzymaniowych pojazdów kolejowych lub postoju 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 u.t.k.).

Certyfikat bezpieczeństwa jest dokumentem potwierdzający posiadanie przez przewoźnika kolejowego zaakceptowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań bezpieczeństwa (art. 4 pkt 18a u.t.k.).

Zaświadczenie bezpieczeństwa jest dokument potwierdzającym zdolność bezpiecznego prowadzenia ruchu kolejowego i wykonywania przewozów kolejowych, wydawany podmiotom zwolnionym z obowiązku uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa i autoryzacji bezpieczeństwa (art. 4 pkt 18 u.t.k.).

Dokonując wykładni powołanych wyżej przepisów prawa, Sąd uznał, że ich interpretacja dokonana przez Prezesa UTK była niewłaściwa.

Nie można bowiem dokonywać wykładni art. 18 u.t.k. w oderwaniu od definicji ustawowych, zawartych w przepisie art. 4 ustawy. W szczególności należy stwierdzić, że zaświadczenie bezpieczeństwa o jakim mowa w **art. 18 ust. 1 pkt. 3 u.t.k.** nie może być wykładane bez odwołania się do definicji zaświadczenia bezpieczeństwa zawartej w artykule **4 pkt. 18 u.t.k.**

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

Logiczne jest więc w świetle wykładni językowej, że skoro powódka, będąc przewoźnikiem kolejowym, posiadała certyfikat bezpieczeństwa, to dokument zaświadczenia bezpieczeństwa nie powinien być jej wydany lub, że co najmniej nie ciążył na niej obowiązek uzyskania tego dokumentu.

Nie bez znaczenia jest też wykładania funkcjonalna art. 18 ust. 1 pkt. 3 u.t.k., który wyraźnie przez odwołanie się do ust. 2 i 3 powołanego artykułu wskazuje, że zaświadczenia 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 charakter. Chodzi bowiem o zarządców infrastruktury, których linie kolejowe są funkcjonalnie oddzielone od reszty systemu kolei, których linie turystyczne są eksploatowane w celach wykonywania przewozów rekreacyjny, wypoczynkowych i okolicznościowych, których linie wąskotorowe są eksploatowane w celu przewozu rzeczy, oraz o przewoźników kolejowych wykonujący wyłącznie przewozy po wyżej wymienionych liniach. Do tej samej grupy podmiotów zaskarżyli także wolą ustawodawcy zaliczeniu właśnie użytkownicy bocznic kolejowych, które ze swej istoty także stanowią wyodrębniony funkcjonalnie odcinek drogi kolejowej, połączony z linią kolejową. Bocznic kolejowa jest bowiem, według definicji zawartej w art. 4 pkt. 10 u.t.k. 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, 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 jest uzasadnione, że ustawodawca stworza 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 tych podmiotów ustawodawca nie oczekuje spełnienia standardów dla uzyskania certyfikatu bezpieczeństwa czy autoryzacji bezpieczeństwa, ale stawia im **wymóg posiadania jedynie zaświadczenia bezpieczeństwa.**

Proste porównanie wymogów jakie należy spełnić dla uzyskania świadectwa bezpieczeństwa (art. 18b ust. 1 u.t.k.) i certyfikatu bezpieczeństwa (art. 19 ust. 1 i ust 3 u.t.k), wskazuje jednoznacznie, że wymogi dla tych ostatnich są znacząco wyższe. Jeśli więc certyfikat bezpieczeństwa przewoźnika zawiera część akceptującą system zarządzania bezpieczeństwem, o którym mowa w art. 17a u.t.k 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 dotyczą stosowania (...) i krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa, stosowania certyfikacji personelu kolejowego i posiadania przez przewoźnika kolejowego świadectw dopuszczenia do eksploatacji typów pojazdów kolejowych, to można stwierdzić, że także **świadectwo bezpieczeństwa użytkownikowi boczniczy kolejowej**, spełnia te same warunki, skoro warunkiem jego wydania jest 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 bocznicza jest połączona lub przewoźnika kolejowego obsługującego bocznicę; wykazu uzyskanych świadectw dopuszczenia do eksploatacji typu pojazdów kolejowych; oświadczenie 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 boczniczy kolejowej uzgodnionego przez zarządcę infrastruktury kolejowej, z którą bocznicza kolejowa jest połączona.

Jeśli zatem przewoźnik kolejowy, aby mieć dostęp do całej infrastruktury kolejowej musi spełniać wyższe standardy bezpieczeństwa i uzyskać certyfikat bezpieczeństwa, to zdaniem Sądu nielogicznym byłoby, aby przewoźnik, który jest jednocześnie użytkownikiem boczniczy kolejowej, do eksploatacji tej boczniczy musiał uzyskać odrębne świadectwa bezpieczeństwa.

Także wykładnia celowościowa – której dokonuje się na podstawie celu, jaki ma realizować przepis, zdaniem Sądu pozwala dokonać tożsamej interpretacji art. 18 u.t.k.

Celem regulacji zawartej w analizowanym przepisie jest zapewnienie bezpieczeństwa transportu kolejowego. Jeśli zatem użytkownik boczniczy kolejowej uzyskuje certyfikat bezpieczeństwa, który uprawnia 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 u.t.k, stanowi dokument potwierdzający posiadanie przez przewoźnika kolejowego zaakceptowanego systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz zdolność spełniania przez niego wymagań bezpieczeństwa, to nie można przyjąć, że przewoźnik ten **nie zapewni bezpieczeństwa na wąskim wycinku infrastruktury kolejowej, jakim jest bocznicza kolejowa**. Niezależnie bowiem od legalnych definicji boczniczy kolejowej i infrastruktury kolejowej obowiązujących w okresie którego dotyczy decyzja, czyli w latach 2007 - 2015, nie można bowiem abstrahować od tego, **że w znaczeniu funkcjonalnym bocznicza kolejowa stanowiła element infrastruktury kolejowej**. Istotna z tego punktu widzenia jest też treść przepisu art. 17 u.t.k, który wskazuje na wspólne standardy bezpieczeństwa dla przewoźników kolejowych i użytkowników, co oznacza, że każdy z nich ma 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 powódki obowiązku posiadania świadectwa bezpieczeństwa, prowadzi 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 wskazywała także powódka. Skoro powódka posiada 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 spełnia on wymogi bezpieczeństwa przewidziane dla drogi kolejowej połączonej z linią kolejową, jaką jest, w myśl

legalnej definicji, bocznica kolejowa, która ma znacznie mniejsze znaczenie dla transportu kolejowego, i zapewnienie bezpieczeństwa na tej drodze wymaga przyjęcia przez użytkownika bocznicy „podstawowych mechanizmów mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa ruchu kolejowego na bocznicy” (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.

Nie budzi wątpliwości, że gdyby powódka nie była przewoźnikiem kolejowym, a więc i nie posiadałaby certyfikatu bezpieczeństwa, to obowiązana byłaby, w związku z użytkowaniem bocznicy kolejowej, do uzyskania świadectwa bezpieczeństwa.

Warto także odnotować, że ten sam kierunek wykładni, został zaprezentowany przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w piśmie z 14 sierpnia 2013 roku, stanowiącym odpowiedź na zapytanie powódki, w którym stwierdził, że obowiązek uzyskania świadectwa bezpieczeństwa, o którym mowa w art. 18 ust. 1 pkt. 3 u.t.k, dotyczy tylko tych przedsiębiorców, którzy nie łączą funkcji użytkownika bocznicy 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 oparciu o przepisy krajowe. 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 bocznicy kolejowych, nie znajduje uzasadnienia”.

Warto w tym miejscu podkreślić, że polski ustawodawca, w 2015 roku 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 użytkowania 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 potwierdza prawidłowy, bo logiczny, kierunek wykładni dokonanej przez Sąd.

Zacytowane stanowisko Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, odmienne od tego prezentowanego w zaskarżonej decyzji przez Prezesa UTK, wskazuje, 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 może być uznana za właściwą i celową, skoro ustawodawca dokonał nowelizacji przepisów, w której wyraźnie już przyznał przewoźnikom prawo do objęcia dokumentem certyfikatu także uprawnienia do użytkowania bocznicy kolejowej. Warto także 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 potwierdza także duża liczba kar nałożonych przez Prezesa UTK na użytkowników bocznicy posiadających certyfikaty bezpieczeństwa, którzy podobnie jak powódka interpretowali przepisy i w związku z tym nie uzyskali świadectwa bezpieczeństwa bocznicy kolejowej.

Reasumując, nie było słuszne nałożenie na powódkę kary pieniężnej, skoro wykładnia przepisów nakładających na powódkę i innych przewoźników obowiązki, była niejednoznaczna, w takim przypadku niejasność przepisów nie powinna rodzić negatywnych konsekwencji dla strony.

Zasada, ta chociaż wprost niewyartykułowana wcześniej w żadnym przepisie prawa krajowego, była powszechnie stosowana przy rozstrzyganiu spraw, w których wymierzane były administracyjne kary pieniężne. I tak w wyroku z 25 września 2017 roku (sygn. akt III SK 64/15) Sąd Najwyższy 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. . Podobnie orzekł Sąd Najwyższy w uzasadnieniu do wyroku z 26 września 2017 roku (sygn. akt III SK 64/15).

Przenosząc powyższą argumentację na grunt sprawy niniejszej należy uznać, że nie można oczekiwać od przedsiębiorcy, że postąpi on zgodnie w oczekiwaniach różnych organów, które w sposób odmienny interpretują ten sam przepis. Podobnie jak nie można karać przedsiębiorcy za zastosowanie się do regulacji, zinterpretowanej w jeden z dopuszczalnych i możliwych kierunków wykładni tego przepisu.

Konkludując, przedsiębiorca nie może 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 oczekuje 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, a organ tolerował także taki sposób tej wykładni na przestrzeni kilku lat, a ostatecznie sam przyznał, że przepis może stwarzać wątpliwości interpretacyjne.

Podkreślenia wymaga 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 2007 roku, zaś pozwany pierwsze kontrole w tym zakresie podjął dopiero w roku 2015 roku, 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 nakładanie na powódkę 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.

W rozpoznawanej sprawie powódka uzyskała certyfikat bezpieczeństwa, który zwalniał ją z obowiązku posiadania świadectwa bezpieczeństwa dla użytkownika bocznic kolejowych dopiero w roku 2009. Zatem od chwili wejścia w życie przepisów nakazujących posiadanie świadectwa bezpieczeństwa od tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 19 września 2007 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym do roku 2009 (...) użytkowała bocznic kolejowych bez stosownych dokumentów potwierdzających ich bezpieczeństwo.

Niemniej jednak zdaniem Sądu nie jest możliwe nałożenie na powódkę kary administracyjnej za nieprzestrzeganie regulacji prawnych dotyczących bezpieczeństwa w tym okresie z uwagi przedawnienie.

Do kar pieniężnych, które stanowią niebudżetowe należności Skarbu Państwa należy stosować ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 roku - 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 niepodatkowymi 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.

Oznacza to, że w rozpoznawanej sprawie przedawnienie nastąpiło 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. Tymczasem postępowanie w sprawie zostało wszczęte w 2015 roku, zatem nie było możliwe ukaranie powódki za brak świadectwa bezpieczeństwa w latach 2007-2009.

Abstrahując od powyższych argumentów, nałożenie na powódkę kary pieniężnej nie było celowe ani nawet dopuszczalne z kilku innych jeszcze powodów.

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

Kara została ponadto nałożona z powodu naruszenia warunków formalnych, tj. nie uzyskania dokumentu poświadczającego, gdyż Prezes UTK nie stwierdził, aby pomimo braku posiadania świadectwa powódka naruszyła zasady bezpieczeństwa lub by doszło na bocznicach, których dotyczyły decyzje do jakiegokolwiek wypadku, spowodowanego niezachowaniem standardów bezpieczeństwa, a z treści protokołu kontroli wynika, że powódka dysponował wszelkimi prawnie wymaganymi dokumentami. W tym stanie rzeczy może to świadczyć o tym, iż posiadany przez powódkę certyfikat bezpieczeństwa był wystarczającym gwarantem zapewnienia bezpieczeństwa także na bocznicach kolejowych.

Dodatkowo należy wskazać, iż w myśl art. 66 ust. 2a u.t.k Prezes UTK może odstąpić od nałożenia kary, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu ust. 1 zostały przez niego usunięte w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k. 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 u.t.k).

Wprawdzie regulacja ta wprost odwołuje się tylko do usunięcia skutków naruszenia w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust 6 u.t.k, 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 kłóciłaby się z poczuciem sprawiedliwości i w demokratycznym państwie prawa 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, należy 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.

Zgodzić się należy także z powódką, że uzyskanie przez nią w 2013 roku 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 doszedł do przekonania, że brak było podstaw do nałożenia na powódkę sankcji na podstawie art. 66 u.t.k.

Mając na uwadze powyższe rozważania, na podstawie art. 479⁷⁵ § 2 k.p.c. Sąd uwzględnił odwołanie i uchylił zaskarżoną decyzję w całości.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z którym strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Z uwagi na uwzględnienie odwołania w całości, pozwanego należało uznać za stronę, która przegrała proces i zasądzić od niego na rzecz powódki zwrot kosztów procesu. Na powyższe koszty składa się opłata od odwołania w wysokości 100,00 zł i wynagrodzenie pełnomocnika powoda w wysokości 1 440,00 zł ustalone w oparciu § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2015, poz. 1804) oraz 17,00 zł tytułem opłaty skarbowej od udzielonego pełnomocnictwa.

SSO Anna Maria Kowalik

(...)