

**Sygn. akt XVII AmK 4/21**

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 lutego 2023 r.

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

Przewodniczący: Sędzia SO Bogdan Gierzyński

Protokolant: stażysta Dominika Zajdowska

po rozpoznaniu w dniu 6 lutego 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) **Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego**

### **o wymierzenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 29 grudnia 2020 r., znak: (...)

I. oddała odwołanie;

II. zasądza od (...) Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Bogdan Gierzyński

**Sygn. akt XVII AmK 4/21**

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego decyzją z dnia 29 grudnia 2020 r., znak: (...), na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn. zm.) w związku z art. 13a ust. 1, art. 17d ust. 3, art. 66 ust. 1 pkt 2 lit. c, art. 66 ust. 2, art. 66 ust. 2b ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j.Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, z późn. zm.), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na (...) sp. z o.o. kary pieniężnej za prowadzenie działalności bez dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 17d ust. 3 u.t.k., tj. eksploatację bez świadectwa bezpieczeństwa bocznic kolejowej(...) w C., odgałęziającej się:

1) w stacji C. od toru nr (...) rozjazdem nr (...) w km 250,256 linii kolejowej nr (...) W. - D., zarządzanej przez (...) S.A.;

2) od bocznic (...) od toru nr (...) rozjazdem nr (...) w km 249,742 (kilometraża wg linii kolejowej nr (...) W. - D.),

nałożył na (...) sp. z o.o. karę pieniężną w wysokości 32 219,98 zł (słownie: trzydzieści dwa tysiące dwieście dziewiętnaście złotych dziewięćdziesiąt osiem groszy) za prowadzenie w okresie od 16 stycznia 2017 r. do 28 marca 2019 r. działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 17d ust. 3 u.t.k., tj. eksploatację bez świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej (...) w C., odgałęziającej się:

1) **w stacji C. od toru nr (...) rozjazdem nr(...) w km 250,256 linii kolejowej nr (...) W. - D., zarządzanej przez (...) S.A.;**

2) **od bocznicy (...) od toru nr (...) rozjazdem nr (...) w km 249,742 (kilometracja wg linii kolejowej nr(...) W. -D.).**

Od powyższej decyzji odwołanie złożył (...) sp. z o.o. z siedzibą w W. zaskarżając ją w całości.

Odwołujący zarzucił zaskarżonej decyzji:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. przepisów:

1) art. 66 ust. 1 pkt. 2 lit. c u.t.k. w związku z art. 66 ust. 2 i art. 66 ust. 2 b u.t.k., poprzez nieodstąpienie od nałożenia na Powoda kary, o której umowa w art. 66 ust. 2 b) u.t.k. pomimo wystąpienia okoliczności, w których Prezes Urzędu Transportu Kolejowego obligatoryjnie odstępuje od nałożenia kary. Powód niezwłocznie usunął skutki naruszonego przepisu, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt. 2 lit. c.

2. W przypadku ewentualnego nieuwzględnienia przez Sąd powyższego zarzutu dotyczącego odstąpienia od nałożenia kary, zaskarżonej decyzji zarzucam również naruszenie:

2) art. 66 ust. 2 u.t.k. w z związku z art. 66 ust. 2 b u.t.k. poprzez ich niewłaściwą wykładnię skutkującą naruszeniem ustawowych zasad ustalania wysokości kary pieniężnej i wymierzeniem kary rażąco wygórowanej, niewspółmiernie wysokiej do okoliczności sprawy, w sposób dowolny, arbitralny i naruszający przepisy prawa, w sposób przekraczający granice uznania administracyjnego oraz stwierdzenie, że stopień szkodliwości czynu, którego dopuścił się Powód był znaczny, podczas gdy istnieje szereg okoliczności łagodzących, przemawiających za znaczącym zmniejszeniem wymiaru ewentualnej kary w stosunku zarówno do kary maksymalnej jak i kary wymierzonej, takich jak m.in.: złożenie wniosku o wydanie nowego świadectwa bezpieczeństwa trzy (3) miesiące przed upływem ważności wcześniej obowiązującego świadectwa, nieznaczny zakres terytorialny naruszenia, niewielki zakres uczestników rynku, którzy mogliby zostać dotknięci przedmiotowym naruszeniem, czynny udział strony w wyjaśnieniu naruszenia, jak też dotychczasowa niekaralność Powoda.

3) art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.) w zw. z art. 66 ust. 2 u.t.k. poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego koniecznego do rozstrzygnięcia w sprawie, jak również poprzez dokonanie oceny zebranego materiału dowodowego z przekroczeniem zasad swobodnej oceny dowodów, skutkującego wymierzeniem kary pieniężnej w wysokości nieadekwatnej do popełnionego naruszenia, niezgodnej z zasadami wymiaru kary określonymi w przepisach u.t.k., oraz bezzasadnym uznaniu przedmiotowego naruszenia za „znaczne i o zasadniczym charakterze”, podczas gdy z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że wszelkie okoliczności towarzyszące naruszeniu stanowią o znikomym naruszeniu przepisu i tym samym powinny zostać uznane przy ustalaniu wysokości ewentualnej kary za okoliczności łagodzące. Powyższe doprowadziło do niewłaściwego ustalenia wysokości kary nałożonej na Powoda.

W związku z powyższymi zarzutami Odwołujący wniósł o:

1. zmianę Decyzji poprzez odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku, o:

2. zmianę Decyzji poprzez obniżenie wysokości kary pieniężnej poprzez wymierzenie jej w wysokości istotnie niższej od wymierzonej w zaskarżonej Decyzji.

Odwołujący wniósł ponadto o:

1. wstrzymanie na podstawie art. 479<sup>74</sup> KPC wykonania Decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy,

2. zasądzenie od Pozwanego na rzecz Powoda zwrotu wszystkich poniesionych kosztów postępowania, w szczególności opłaty sądowej od odwołania w wysokości 1000 zł, opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł oraz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych,

3. dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów na okoliczności szczegółowo wskazane w treści niniejszego odwołania ze wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego prowadzonego w niniejszej sprawie do przekazania których zobowiązany jest Pozwany na podstawie art. 479<sup>70</sup> k.p.c.

W odpowiedzi na odwołanie ozwany Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wniósł:

- 1) o **oddalenie w całości odwołania** Powoda od decyzji Prezesa UTK z dnia 29 grudnia 2020 r. nr (...);
- 2) o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów – **poszczególnych pism składających się na akta administracyjne sprawy**, w szczególności wskazanych poniżej, przekazanych przez Pozwanego do tut. Sądu – na fakty wskazane w uzasadnieniu niniejszej odpowiedzi na odwołanie;
- 3) o oddalenie wniosków dowodowych Powoda,
- 4) o oddalenie wniosku Powoda w przedmiocie wstrzymania, na podstawie art 479<sup>74</sup> k.p.c. wykonania zaskarżonej Decyzji do czasu rozstrzygnięcia sprawy,
- 5) o zasądzenie od Powoda na rzecz Pozwanego **kosztów zastępstwa procesowego**, według norm przepisanych z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i stopnia zawichości sprawy.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

(...) sp. z o.o. z siedzibą w W. prowadzi działalność gospodarczą posługując się numerem NIP(...) i numerem REGON (...). Spółka została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym 27 sierpnia 2001 r. /k. 29-44 akt adm./

Spółka jest użytkownikiem bocznic kolejowej(...) w C., odgałęziającej się:

- 1) w stacji C. od toru nr (...)rozjazdem nr(...) w km 250,256 linii kolejowej nr (...) W.- D., zarządzanej przez (...) S.A.;
- 2) od bocznic (...) od toru nr (...) rozjazdem nr (...) w km 249,742 (kilometracja wg linii kolejowej nr (...) W.- D.). / k. 69-91 akt adm./

Spółka (...) użytkowała przedmiotową bocznicę od 16 stycznia 2017 r., tj. od momentu, w którym miało miejsce protokolarne przejęcie Bocznic od (...), będącego, jak już wykazano, poprzednim użytkownikiem bocznic kolejowej (...), dysponującym świadectwem bezpieczeństwa ważnym do 11 czerwca 2017 r.

Decyzją z dnia 29 marca 2019 r., znak: (...), Prezes UTK wydał na rzecz Strony obowiązujące na dzień wydania przez Prezesa UTK niniejszej decyzji, świadectwo bezpieczeństwa z 29 marca 2019 r., nr 047/UK/19, uprawniające Stronę do eksploatacji bocznic kolejowej (...) do 29 marca 2024 r. /k. 25 akt adm./

W przypadku chęci kontynuowania działalności w charakterze użytkownika bocznic kolejowej, następca podmiotu, na rzecz którego została wydana właściwa w tym zakresie decyzja, powinien wystąpić z wnioskiem o wydanie adekwatnej decyzji dla siebie. Odnosząc powyższe do przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że (...), aby rozpocząć eksploatację Bocznic, winien był uzyskać świadectwo bezpieczeństwa na swoją rzecz. Świadectwo bezpieczeństwa wydane na rzecz (...), w żaden sposób bowiem nie uprawniało Strony do użytkowania bocznic kolejowej objętej zakresem niniejszego postępowania.

Powód prowadził działalność bez wymaganego dokumentu uprawniającego, tj. świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej w okresie od 16 stycznia 2017 r. do 28 marca 2019 r. /k. 71-75 akt adm./

Spółka za okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r., osiągnęła roczny przychód w roku kalendarzowym 2019 wynoszący (...) zł (słownie: (...)złote (...) groszy). /k. 259 akt adm./

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane, jak też w ocenie Sądu nie budziły wątpliwości.

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

**Odwołania nie zasługiwało na uwzględnienie.**

Bezzasadny jest w szczególności zarzut naruszenia art. 66 ust. 1 pkt. 2 lit. c ustawy o transporcie kolejowym w związku z art. 66 ust. 2 i art. 66 ust. 2 b u.t.k., poprzez nieodstąpienie od nałożenia na powoda kary, o której umowa w art. 66 ust. 2 b) u.t.k. pomimo (zdaniem powoda) wystąpienia okoliczności, w których Prezes Urzędu Transportu Kolejowego obligatoryjnie odstępuje od nałożenia kary. Powód niezwłocznie usunął skutki naruszonego przepisu, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt. 2 lit. c.

Bezsporny jest fakt naruszenia przez powoda art. 66 ust. 1 pkt. 2 lit. c ustawy o transporcie kolejowym w związku poprzez prowadzenie w okresie od 16 stycznia 2017 r. do 28 marca 2019 r. działalności bez wymaganego dokumentu uprawniającego, o którym mowa w art. 17d ust. 3 u.t.k., tj. eksploatację bez świadectwa bezpieczeństwa użytkownika bocznic kolejowej(...) w C., odgałęziającej się:

- 1) **w stacji C. od toru nr (...) rozjazdem nr (...) w km 250,256 linii kolejowej nr (...) W. -D., zarządzanej przez (...) S.A.;**
- 2) **od bocznic (...) od toru nr (...) rozjazdem nr (...) w km 249,742 (kilometracja wg linii kolejowej nr(...) W. - D.).**

Istniała zatem podstawa do nałożenia na powoda kary przewidzianej art.66 ust. 1 pkt 2 kli c ustawy o transporcie kolejowym. Przepis ten stanowi wprost, że karze podlega ten, kto eksploatuje drogę kolejową bez wymaganego dokumentu, o którym mowa w art. 17d.

Wymierzona kara jest niższa do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku obrotowym. A zatem zgodna z art.66 ust. 2 u.t.k.

Istota podniesionych przez powoda zarzutów sprowadza się do kwestii, czy wobec uzyskania na przedmiotową bocznicę świadectwa bezpieczeństwa z dnia 29 marca 2019 r. nr (...) zachodziła podstawa do obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia kary.

Zgodnie bowiem z treścią art. 66 ust. 2a u.t.k. Prezes UTK odstępuje od nałożenia kary, o której mowa w ust. 2, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu ust. 1 zostały przez niego usunięte niezwłocznie.

W ocenie Sądu, nie została spełniona przesłanka niezwłocznego usunięcia skutków naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu ust. 1. Uzyskanie w terminie późniejszym certyfikatu bezpieczeństwa nie konwaliduje działalności polegającej na wcześniejszym eksploatowaniu bocznic bez takiego certyfikatu. W wyniku uzyskania certyfikatu powód jedynie przestał naruszać prawo od chwili uzyskania certyfikatu, co pozostaje bez wpływu na okres wcześniejszy i fakt eksploatowania drogi kolejowej bez wymaganego dokumentu, o którym mowa w art. 17d.

Pozwany dokonał zatem prawidłowej wykładni art.66 ust. 2a u.t.k.

Za bezzasadny należało uznać również zarzut naruszenia art. 66 ust. 2 u.t.k. w z związku z art. 66 ust. 2 b u.t.k. poprzez ich niewłaściwą wykładnię skutkującą naruszeniem ustawowych zasad ustalania wysokości kary pieniężnej i wymierzeniem kary rażąco wygórowanej, niewspółmiernie wysokiej do okoliczności sprawy, w sposób

dowolny, arbitralny i naruszający przepisy prawa, w sposób przekraczający granice uznania administracyjnego oraz stwierdzenie, że stopień szkodliwości czynu, którego dopuścił się Powód był znaczny, podczas gdy istnieje szereg okoliczności łagodzących, przemawiających za znaczącym zmniejszeniem wymiaru ewentualnej kary w stosunku zarówno do kary maksymalnej jak i kary wymierzonej, takich jak m.in.: złożenie wniosku o wydanie nowego świadectwa bezpieczeństwa trzy miesiące przed upływem ważności wcześniej obowiązującego świadectwa, nieznaczny zakres terytorialny naruszenia, niewielki zakres uczestników rynku, którzy mogliby zostać dotknięci przedmiotowym naruszeniem, czynny udział strony w wyjaśnieniu naruszenia, jak też dotychczasowa niekaralność Powoda.

Wymiar kary należy do sfery uznania administracyjnego. Uznanie administracyjne jest sferą dyskrecjonalności, w ramach której organ władzy publicznej ma swobodę wyboru skutku prawnego, jaki w konkretnej sprawie będzie wiązał się z zaistnieniem okoliczności faktycznych podpadających pod hipotezę przepisu prawnego. Uznanie administracyjne dotyczy więc ostatniego etapu stosowania prawa, jakim jest ustalenie konsekwencji prawnych zaistniałych okoliczności faktycznych (M. Jaśkowska, Pojęcie uznania administracyjnego, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System Prawa Administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze, t. 8B, Warszawa 2018, s. 271). Normą określającą granice uznania administracyjnego jest w tym przypadku przepis art.66 ust.2b u.t.k., który stanowi, że ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes UTK uwzględnia zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

Jak wynika z uzasadnienia decyzji, pozwany uwzględnił zakres naruszenia przepisu, określając, który fragment drogi kolejowej był eksploatowany bez wymaganego dokumentu, o którym mowa w art. 17d, okres trwania tego naruszenia (803 dni), intensywność eksploatacji ((...) podstawień, średnio miesięcznie (...)wagony o masie ok.(...) ton). Prezes UTK wziął także pod uwagę fakt wcześniejszej niekaralności powoda oraz możliwości finansowe. Sama kara została wymierzona w wysokości 0,106% jej maksymalnego wymiaru. Sam zaś powód nie wskazuje aby wymierzona kara przekraczała jego możliwości finansowe.

Brak jest w tej sytuacji podstaw do uznania, że pozwany przekroczył przy wymiarze kary granice uznania administracyjnego.

Wbrew podniesionym zarzutom, pozwany uwzględnił czynny udział strony w wyjaśnieniu naruszenia, jak też dotychczasową jej niekaralność. Trafnie też uznał, że złożenie wniosku o wydanie nowego świadectwa bezpieczeństwa trzy miesiące przed upływem ważności wcześniej obowiązującego świadectwa nie ma znaczenia. Samo złożenie wniosku w żadnym stopniu nie usprawiedliwia eksploataowania bocznicy bez świadectwa bezpieczeństwa. Brak jest też podstaw do uznania, że nieznaczny był zakres terytorialny naruszenia, niewielki zakres uczestników rynku, którzy mogliby zostać dotknięci przedmiotowym naruszeniem. Ustalenia intensywności eksploatacji bocznicy oparte na danych przekazanych przez powoda świadczą, że była ona znaczna, a zatem i zakres naruszenia był znaczny.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256, z późn. zm.) w zw. z art. 66 ust. 2 u.t.k. poprzez brak wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego koniecznego do rozstrzygnięcia w sprawie, jak również poprzez dokonanie oceny zebranego materiału dowodowego z przekroczeniem zasad swobodnej oceny dowodów, zważyć należało, że zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie poglądem (vide: Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 roku sygn. akt III CRN 120/91 OSNC 1992 Nr 5, poz. 87; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 roku sygn. akt I CKN 265/98 OSP 2000 Nr 5 poz. 68; Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 roku sygn. akt 351/99 OSNC 2000 Nr 3 poz. 47; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 roku sygn. akt I CKN 1036/98 LEX Nr 52708; Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 roku, sygn. akt III SZP 2/05 OSNP 2006/19-20/312) Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak

stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, w tym wypadku Urzędu Regulacji Energetyki, według reguł kontradiktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym.

Powód nie wskazał żadnych okoliczności sprawy, które nie byłyby przedmiotem postępowania administracyjnego w sprawie, co czyni gołosłownym zarzut niezebrania całego materiału dowodowego, zaś sama jego ocena, jak wyżej wskazano, była prawidłowa. Sam zas pozwany nie kwestionuje dokonanych ustaleń faktycznych lecz jedynie dokonaną przez pozwanego w oparciu o te ustalenia wykładnię prawa.

Z tych względów odwołania należało oddalić na podstawie art. 479<sup>75</sup>§ 1 k.p.c., wobec braku podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sporu, zasądzając na rzecz pozwanego koszty zastępstwa procesowego według norm przepisanych (art.98 k.p.c.).