

VI ACa 1797/14, Zasady nakładania kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. - Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie

LEX nr 1973581

Wyrok

Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z dnia 2 grudnia 2015 r.

VI ACa 1797/14

Zasady nakładania kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

TEZA aktualna

1. Niedopuszczalne jest wydanie decyzji nakładającej na przewoźnika karę pieniężną w oparciu o art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.t.k. przed upływem terminu na usunięcie nieprawidłowości wyznaczonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k.
2. Wykładnia art. 66 ust. 2a u.t.k. powinna zmierzać w tym kierunku, aby umożliwić przewoźnikowi podporządkowanie się decyzji Prezesa UTK i usunięcie nieprawidłowości.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia SA Małgorzata Borkowska.

Sędziowie: SA Ewa Stefańska, SO (del.) Marcin Łochowski (spr.).

Sentencja

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny po rozpoznaniu w dniu 2 grudnia 2015 r. w Warszawie na rozprawie sprawy z powództwa (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego o nałożenie kary pieniężnej na skutek apelacji powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt XVII AmK 16/13

I zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że: - w punkcie pierwszym uchyla decyzję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 19 lipca 2013 r. nr (...); - w punkcie drugim zasądza od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. kwotę 460 (czteryście sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania;

II zasądza od Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na rzecz (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. kwotę 370 (trzysta siedemdziesiąt) złotych tytułem kosztów postępowania apelacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego decyzją z dnia 19 lipca 2013 r. nr (...) na podstawie art. 14 ust. 4 i art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i art. 14b ust. 1 ustawy z dnia 28

marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm. - dalej, jako: "u.t.k.") nałożył na (...) spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. karę pieniężną w wysokości 435.835 zł za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróznym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co jest niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1173 z późn. zm. - dalej, jako: "p.p.").

Powód we wniesionym odwołaniu zaskarżył decyzję Prezesa UTK w całości, zarzucając tej decyzji naruszenie:

- art. 66 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a oraz art. 14b ust. 2 u.t.k. przez nałożenie kary pieniężnej przed upływem terminu do usunięcia nieprawidłowości w przedmiocie stwierdzenia stosowania przez powódkę praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym określonych w decyzji Prezesa UTK z dnia 18 lipca 2013 r. nr (...);
- art. 66 ust. 2b w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a oraz art. 14b ust. 2 u.t.k. przez nałożenie kary pieniężnej przed upływem terminu do usunięcia nieprawidłowości w przedmiocie stwierdzenia stosowania przez powódkę praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym określonych w decyzji Prezesa UTK z dnia 18 lipca 2013 r., znak: (...), co w konsekwencji doprowadziło do braku rozważenia przez Prezesa UTK, czy usunięcie stwierdzonych uchybień może prowadzić do obniżenia wymierzonej kary pieniężnej;
- art. 66 ust. 2b u.t.k. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 oraz 80 k.p.a. przez zaniechanie przesłuchania podróznich skarżących się na jazdę pociągów powódki z otwartymi drzwiami, co w konsekwencji doprowadziło do braku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i wydania zaskarżonej decyzji;
- art. 66 ust. 2b u.t.k. przez nieuwzględnienie zakresu naruszenia przepisu zakazującego stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, czyli braku odniesienia ilości stwierdzonych u powódki nieprawidłowości do łącznej liczby eksploatowanego taboru, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia kary pieniężnej zdecydowanie zawyżonej w stosunku do rozmiaru naruszenia;
- art. 66 ust. 2b u.t.k. w zw. z art. 7, art. 77 § 1 oraz 80 k.p.a. przez nieuprawnione potraktowanie działań powódki jako popełnionych umyślnie, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia kary pieniężnej zdecydowanie zawyżonej w stosunku do rozmiaru naruszenia.

Na podstawie tych zarzutów powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Wyrokiem z dnia 23 października 2014 r.r. Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie i obciążył powoda kosztami postępowania. Sąd Okręgowy ustalił, że pismem z dnia 24 maja 2013 r. Prezes UTK zawiadomił powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na tego przewoźnika kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym poprzez

niezapewnienie podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa przez dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych, wykorzystywanych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co jest niezgodne z art. 14 ust. 1 p.p. i wezwał do złożenia informacji dotyczących przychodu osiągniętego w 2012 r. W związku z prowadzonym postępowaniem Prezes UTK dopuścił jako dowód w sprawie decyzję z dnia 20 maja 2013 r. znak (...) oraz akta postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu przez Prezesa UTK w dniu 23 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym (znak (...)). Powód przedstawił dokumenty zawierające szczegółowe informacje o uzyskanym przychodzie i sytuacji finansowej, posiadanym taborze a także koniecznych, planowanych wydatkach na modernizację pojazdów kolejowych i staraniach o pozyskanie środków na przeprowadzenie nieplanowanej modernizacji taboru polegającej na zamontowaniu drzwi odskokowo-przesuwnych. W piśmie z dnia 28 maja 2013 r. przewoźnik złożył informacje o działaniach naprawczych, które doprowadziły do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa podróżnych. Wskazał, że w następstwie tych działań Prezes UTK uchylił 9 decyzji o wyłączeniu z eksploatacji poszczególnych elektrycznych składów trakcyjnych (...) i stwierdził, że wobec wyeliminowania nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu ruchu kolejowego oraz zdrowiu i życiu pasażerów, nie narusza już zakazu stosowania bezprawnych praktyk, o którym mowa w art. 14b ust. 1 u.t.k., więc nakładanie na niego kar pieniężnych w tym stanie faktycznym jest bezprzedmiotowe.

Z uzasadnienia decyzji Prezesa UTK z dnia 18 lipca 2013 r., nr (...) wynika, że w toku czynności nadzorczych wykonanych przez pracowników Urzędu Transportu Kolejowego w dniach od 22 lutego do 14 marca 2013 r. stwierdzono 9 przypadków eksploatacji przez powoda pojazdów kolejowych, które poruszały się z otwartymi drzwiami bocznymi. Do Prezesa UTK wpłynęły także pisma zawierające skargi podróżnych, dotyczące jazdy pociągów Kolei (...), w których były otwarte drzwi boczne. Decyzją z dnia 18 lipca 2013 r., w której Prezes UTK stwierdził stosowanie przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co jest niezgodne z art. 14 ust. 1 p.p. i nakazał usunięcie nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania wymienionych w niej bezprawnych praktyk w terminie 30 dni została doręczona przewoźnikowi w dniu 24 lipca 2013 r. Decyzja ta nie została zaskarżona i jest prawomocna.

Nadto w lutym i marcu 2013 r. Prezes UTK wydał 8 decyzji o wyłączeniu z eksploatacji elektrycznych zespołów trakcyjnych. Natomiast, pismem z dnia 4 października 2012 r. Prezes UTK, wezwał powoda do niezwłocznego usunięcia we wszystkich eksploatowanych pojazdach kolejowych nieprawidłowości polegających na dopuszczeniu do eksploatacji pociągów z otwartymi podczas jazdy drzwiami wejściowymi.

W ocenie Sądu Okręgowego, odwołanie podlega oddaleniu. Decyzja z dnia 18 lipca 2013 r. znak (...) stwierdzała stosowanie przez powoda praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie przeznaczonych do

przewozu osób pojazdów kolejowych, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co jest niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy p.p. i nakazywała usunięcie nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania wymienionych w niej bezprawnych praktyk w terminie 30 dni od jej doręczenia. Natomiast, w zaskarżonej decyzji z dnia 19 lipca 2013 r. Prezes UTK nałożył na Koleje (...) karę pieniężną z tytułu naruszenia stwierdzonego wymienioną wyżej decyzją z dnia 18 lipca 2013 r.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.t.k. każe pieniężnej podlega przewoźnik, który narusza zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, o którym mowa w art. 14b ust. 1 u.t.k.

Praktyka stanowiąca podstawę nałożenia zaskarżoną decyzją kary pieniężnej, polegała na niezapewnieniu przez powoda pasażerom, odbywającym podróż pojazdami kolejowymi, w okresie wskazanym w uzasadnieniu decyzji odpowiednich warunków bezpieczeństwa poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, w których podczas jazdy były otwarte drzwi boczne. W uzasadnieniu decyzji pozwany wymienił konkretne przypadki eksploatacji pojazdów kolejowych, poruszających się z otwartymi drzwiami, które zostały stwierdzone przez upoważnionych pracowników UTK podczas kontroli w dniach 22 lutego, 7 marca, 13 marca i 14 marca 2013 r. Łącznie stwierdzono w tym okresie 9 przypadków eksploatacji przez powoda pojazdów kolejowych, przewożących pasażerów z otwartymi drzwiami bocznymi. Ponadto w zaskarżonej decyzji Prezes UTK powołał się na 19 skarg pasażerów dotyczących przewozu osób pociągami z otwartymi drzwiami. Skargi wpływały do Prezesa UTK w różnym czasie i zawierały informacje o przewozach podróży w pojazdach kolejowych w okresie od grudnia 2010 r. do maja 2013 r.

Zdaniem Sądu Okręgowego wynika z tego, że wszystkie zdarzenia będące postawą do nałożenia zaskarżoną decyzją kary pieniężnej zaistniały przed wydaniem zaskarżonej decyzji. W złożonym odwołaniu powód zarzucił Prezesowi UTK naruszenie art. 66 ust. 2b u.t.k. w z art. 66 ust. 2a u.t.k. przez wydanie zaskarżonej decyzji przed upływem terminu do usunięcia nieprawidłowości w przedmiocie stwierdzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym określonych w decyzji z dnia 18 lipca 2013 r., co, zdaniem powoda, jednocześnie doprowadziło do braku rozważenia, czy usunięcie stwierdzonych uchybień może prowadzić do obniżenia wymierzonej zaskarżoną decyzją kary pieniężnej. Przepis art. 66 ust. 2a u.t.k. stanowi bowiem, że Prezes UTK może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli skutki naruszenia zostały usunięte przez przedsiębiorcę w terminie określonym w decyzji.

W ocenie Sądu I instancji, mając na uwadze, iż decyzja z dnia 18 lipca 2013 r. dotyczyła zdarzeń, które zaistniały w przeszłości, polegających na stosowaniu praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów i nakazywała usunięcie nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania tych praktyk, zgodzić się należało z Prezesem UTK, że w sprawie nie było możliwe zastosowanie przepisu dopuszczającego możliwość odstąpienia od nałożenia na powoda kary pieniężnej. Przewidziane w art. 66 ust. 2a u.t.k. odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej możliwe jest bowiem jedynie w przypadku, gdy przedsiębiorca usunie w wyznaczonym terminie zaistniałe skutki naruszenia. Skutki naruszeń stwierdzonych w decyzji z dnia 18 lipca 2013 r. z uwagi na swą specyficzną naturę nie mogą być w żaden

sposób usunięte. Nie istnieje też w praktyce możliwość usunięcia stwierdzonych naruszeń, do których już doszło, lecz jedynie możliwość usunięcia nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania praktyk naruszających interesy pasażerów i poprzez wyeliminowanie przyczyn ich powstania. Przeprowadzając naprawy i montując blokady napędu drzwi powód usuwał jedynie przyczyny powstania naruszeń, jednak nie mógł usunąć ich skutków.

Z tego względu podniesione w odwołaniu zarzuty dotyczące przedwczesnego wydania zaskarżonej decyzji z pominięciem rozważenia, czy przed wydaniem decyzji istniała możliwość obniżenia nakładanej kary pieniężnej, oraz nieuwzględnienia rzeczywistego zakresu naruszeń należało uznać za bezzasadne. W ocenie Sądu Okręgowego, okoliczność usunięcia czy nie usunięcia przez powoda nieprawidłowości stwierdzonych decyzją z dnia 18 lipca 2013 r. nie miała żadnego wpływu na rzeczywisty zakres naruszenia, który nie mógł ulec zmianie w wyniku napraw mechanizmu zamykania drzwi, zamontowania blokad drzwi wagonów lub przeprowadzenia jakichkolwiek innych modernizacji. Tego rodzaju działania można uznać jedynie jako wykonane w ramach nałożonego na Koleje (...) w decyzji z 18 lipca 2013 r. obowiązku usunięcia nieprawidłowości, lecz niemające wpływu na zakres naruszeń, który należy uwzględnić przy wydawaniu decyzji o nałożeniu na przewoźnika kary pieniężnej. Przeciwnie w tym względzie twierdzenie powoda należało uznać za bezpodstawne w świetle obowiązujących przepisów. Powód mógłby wpłynąć na rzeczywisty zakres naruszeń, gdyby udowodnił, że naprawy i modernizacja zostały przeprowadzone przed wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie. W rozpoznawanej sprawie taka okoliczność nie została wykazana. Odnośnie zarzutu nieprzesłuchania przed wydaniem decyzji osób składających skargi, zdaniem Sądu I instancji, okoliczności zaistnienia zdarzeń, których dotyczyły skargi pasażerów zostały stwierdzone decyzją z dnia 18 lipca 2013 r. i z uwagi na fakt, iż decyzja ta jest prawomocna uzyskała walor dowodu stwierdzonego prawomocną decyzją i nie wymagają przeprowadzenia dowodu w postaci przesłuchania osób składających skargi. Sąd Okręgowy zauważył również, że w aktach sprawy znajdują się informacje dotyczące stosowania przez powoda praktyk naruszających interesy pasażerów, ustalone przez upoważnionych pracowników UTK, które również uzasadniały wydanie zaskarżonej decyzji. Ponadto, w ocenie Sądu I instancji, zarzuty te odnoszą się w istocie do decyzji Prezesa UTK z dnia 18 lipca 2013 r., stwierdzającej stosowanie przez powoda niedozwolonej praktyki, a nie do zaskarżonej decyzji, która została wydana w związku z ustaleniami poczynionymi przed wydaniem prawomocnej już decyzji z 18 lipca 2013 r. W związku z tym zarzut wydania zaskarżonej decyzji bez przesłuchania osób składających skargi na działalność powoda, co doprowadziło do braku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i wyjaśnienia stanu faktycznego jest bezpodstawny i nie uzasadnia stanowiska, iż wysokość nałożonej kary jest wygórowana i nieadekwatna do popełnionych naruszeń. Podobnie Sąd Okręgowy ocenił zarzuty powoda dotyczące nieuwzględnienia zakresu naruszenia w skutek braku odniesienia ilości stwierdzonych nieprawidłowości do łącznej liczby eksploatowanego taboru i potraktowania działań powoda jako popełnionych umyślnie, co doprowadziło do nałożenia kary pieniężnej zdecydowanie zawyżonej w stosunku do rozmiaru naruszenia. Sąd I instancji podkreślił, że informacje o zaistniałych naruszeniach obejmują okres od 1 grudnia 2010 r. do połowy 26 kwietnia 2013 r. Na tej podstawie można stwierdzić, że okres występowania naruszeń był długotrwały. Uwzględnił również

okoliczność, iż działania powoda stwarzały poważne zagrożenia dla zdrowia, a nawet życia podróżnych. Ze względu na obszar działania powoda liczba przewożonych codziennie pasażerów jest ogromna. Nieprawidłowości w działaniu świadczą o niewłaściwym wykonywaniu przez powoda obowiązków wynikających z zawartej z pasażerami umowy przewozu, co stanowi naruszenie przepisów art. 3 ust. 2 i art. 14 ust. 1 p.p. Ponadto, jak zauważył Prezes UTK, do dnia wydania zaskarżonej decyzji powód nie zaprzestał stosowania wskazanych w niej bezprawnych praktyk, o czym świadczą kolejne decyzje o wyłączeniu z eksploatacji zespołów trakcyjnych powoda.

Według Sądu Okręgowego, za uznaniem działań powoda za zawinione przemawia okoliczność, iż powód jest licencjonowanym przewoźnikiem, który ma świadomość ciężących na nim obowiązków i był powiadamiany o zaistniałych przypadkach naruszenia interesów pasażerów przez Prezesa UTK i podróżnych składających skargi. Podejmowane przez powoda działania nie doprowadziły jednak do zaprzestania naruszeń. Powód nie może skutecznie powoływać się na zawinione zachowanie samych pasażerów, ponieważ to na nim jako przewoźniku spoczywa obowiązek stworzenia takiej organizacji wykonania przewozu, aby bezpieczeństwo podróżnych nie było zagrożone. Posiadanie licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób jest zobowiązaniem do działania w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Z tych względów również tych zarzutów powoda Sąd I instancji nie uznał za uzasadnione.

Wynikająca z przepisów u.t.k. odpowiedzialność o charakterze obiektywnym uniezależnia możliwość nałożenia kary od winy lub jej braku po stronie przewoźnika. Okoliczności te mają jedynie wpływ na wysokość nałożonej decyzją kary pieniężnej. W ocenie Sądu Okręgowego, przy wydawaniu zaskarżonej decyzji Prezes UTK w prawidłowy sposób uwzględnił wszystkie dyrektywy wymiaru kary. Nałożona decyzją kara w wysokości odpowiadającej 0,05% przychodu powoda w 2012 r. nie jest wygórowana. Nie stwarza zagrożenia dla sytuacji finansowej powoda, umożliwiając osiągnięcie ustawowych funkcji kary. Jednocześnie nałożona kara jest sygnałem dla pozostałych przewoźników, że naruszanie interesów podróżnych, szczególnie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa jest niedopuszczalne.

Z tych przyczyn Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do uwzględnienia, oddalił odwołanie na zasadzie art. 479 § 1 k.p.c., a o kosztach zastępstwa procesowego orzekł na podstawie art. 98 k.p.c. stosownie do wyniku sporu.

W apelacji powód zaskarżył wyrok w całości, zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie:

- art. 217 § 1 w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. oraz 233 § 1 k.p.c. przez oddalenie wniosków dowodowych dotyczących przesłuchania świadków P. W., Dyrektora Biura (...) oraz P. M., p.o. Naczelnika Wydziału (...), co przyczyniło się do braku zbadania rzeczywistego zakresu naruszeń dotyczących stosowania przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi oraz przez niezasadne przyjęcie, iż działania powoda polegające na poruszaniu się taboru powoda z otwartymi drzwiami są zawinione, co w

konsekwencji miało wpływ na wysokość nałożonej na powoda kary pieniężnej;

- art. 233 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie rzeczywistego zakresu naruszenia przepisów przez powoda wskutek braku odniesienia ilości stwierdzonych nieprawidłowości do łącznej liczby eksploatowanego taboru oraz pominięcia przy ocenie okoliczności dotyczących podmiotu naruszającego prawo, co w konsekwencji miało wpływ na wysokość nałożonej na powoda kary pieniężnej;

- art. 66 ust. 2b u.t.k. przez jego niewłaściwe zastosowanie i nieuwzględnienie rzeczywistego zakresu naruszeń dotyczących stosowania przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróży odpowiednich warunków bezpieczeństwa przez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co w konsekwencji miało wpływ na wysokość nałożonej na powoda kary pieniężnej.

W konsekwencji powód wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w apelacji oraz o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie, ewentualnie zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie odwołania powoda i zmniejszenie nałożonej kary pieniężnej.

Uzasadnienie prawne

Sąd Apelacyjny ustalił i zważył, co następuje:

Apelacja powoda jest zasadna.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego szczegółowo opisane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i przyjmuje je za własne. Stan faktyczny w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia nie był zresztą między stronami sporny. Sąd I instancji dokonał jednak błędnej wykładni kluczowych w niniejszej sprawie przepisów u.t.k., co skutkowało wadliwą oceną prawidłowości zaskarżonej decyzji, a co za tym idzie - błędnym rozstrzygnięciem.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 14b ust. 1 u.t.k. zakazane jest stosowanie bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, w szczególności naruszających przepisy p.p. w zakresie wymogu podawania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy dla przewozu osób, taryf i cenników, wykonywania umowy przewozu z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia podróży odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz użycia środków transportowych odpowiednich do danego przewozu. Nie budzi zatem wątpliwości, że art. 14b ust. 1 u.t.k. zakazuje wykonywania przewozów pojazdami niezapewniającymi pasażerom odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny. Bezsporne jest, że użytkowanie pojazdów kolejowych, w których w trakcie jazdy otwarte są drzwi zewnętrzne (niezależnie od przyczyn takiego stanu rzeczy) naraża pasażerów na poważne niebezpieczeństwo (np. wypadnięcia) oraz - zwłaszcza w okresie zimowym - na znaczny dyskomfort. Jest to więc praktyka naruszająca zbiorowe interesy pasażerów (usługi powoda są bowiem adresowane do nieoznaczonego kręgu osób), której stosowanie jest zakazane na mocy art. 14b ust. 1 u.t.k.

W przypadku naruszenia ww. zakazu Prezes UTK zgodnie z art. 14b ust. 2 u.t.k. wydaje decyzję, o której mowa w art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. Zgodnie z tym przepisem Prezes UTK

stwierdza w drodze decyzji naruszenie prawa przez przewoźnika kolejowego, zarządcę infrastruktury kolejowej, właściciela dworca bądź zarządzającego dworcem, określając zakres nieprawidłowości oraz termin ich usunięcia. Taka też decyzja została wydana w dniu 18 lipca 2013 r. znak (...), w której Prezes UTK stwierdził stosowanie przez powoda praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie przeznaczonych do przewozu osób pojazdów kolejowych, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi i nakazywał usunięcie nieprawidłowości przez zaniechanie stosowania wymienionych w niej bezprawnych praktyk w terminie 30 dni od jej doręczenia. Decyzja ta została doręczona powodowi w dniu 24 lipca 2013 r. Powód miał zatem czas na "usunięcie nieprawidłowości" do dnia 23 sierpnia 2013 r. Natomiast, zaskarżona decyzja została wydana w dniu 19 lipca 2013 r., a więc jeszcze przed doręczeniem decyzji z dnia 18 lipca 2013 r.

W ocenie Sąd Apelacyjny, niedopuszczalne jest wydanie decyzji nakładającej na przewoźnika karę pieniężną w oparciu o art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.t.k. przed upływem terminu na usunięcie nieprawidłowości wyznaczonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. Nie można bowiem odczytywać treści art. 66 ust. 1 u.t.k. w całkowitym oderwaniu od pozostałych przepisów tej ustawy. Sankcje nakładane na przewoźników kolejowych przewidziane w art. 66 ust. 1 u.t.k. mają przecież służyć określonej celowi - doprowadzenia do sytuacji, w której działalność przewoźnika będzie prowadzona w zgodzie z przepisami u.t.k. (zob. w szczególności zadania Prezesa UTK wymienione w art. 13 ust. 1, 2 i 4 u.t.k.). Analiza treści art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. prowadzi do wniosku, że kara pieniężna jest środkiem ostatecznym, który powinien być zastosowany dopiero wówczas, gdy przewoźnik nie zastosuje się do nakazu wynikającego z decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. Inna wykładnia tych przepisów prowadziłaby do wniosku, że wydawanie decyzji wyznaczającej przewoźnikowi termin do "usunięcia nieprawidłowości" jest praktycznie bezprzedmiotowe, skoro Prezes UTK i tak mógłby nałożyć na przewoźnika karę pieniężną, niezależnie od podjęcia przez przewoźnika jakichkolwiek działań w określonym terminie. W takim ujęciu całkowicie niezrozumiałymi byłby cel i sens wydawania decyzji stwierdzającej naruszenie prawa.

Argumentację w tym zakresie dodatkowo wspiera treść art. 66 ust. 2a u.t.k., zgodnie z którym Prezes UTK może odstąpić od nałożenia kary, o której mowa w art. 66 ust. 2 u.t.k., jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu art. 66 ust. 1 u.t.k. zostały przez niego usunięte w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. Prawdą jest, że odstąpienie od nałożenia kary jest w dużej mierze uznaniowe. Jednak dopiero po upływie terminu określonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. Prezes UTK jest w ogóle w stanie określić, czy w konkretnym wypadku istnieją podstawy do odstąpienia od nałożenia kary. W ocenie Sądu Apelacyjnego, w świetle treści art. 66 ust. 2a u.t.k. nie jest dopuszczalne pozbawienie przewoźnika kolejowego szansy na podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, a co za tym idzie skutkujących odstąpieniem od nałożenia kary.

Przyjęcie prezentowanej przez Prezesa UTK w niniejszej sprawie wykładni prowadziłyby zatem do wniosków niemożliwych do zaakceptowania. Po pierwsze, uznanie, że Prezes UTK

jest uprawniony do nałożenia kary pieniężnej przed upływem terminu określonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. prowadziłoby do całkowitego podważenia celowości wydawania tej decyzji. Po drugie, Prezes UTK w takim wypadku nie byłby w stanie miarodajnie ocenić ewentualnych podstaw do odstąpienia od nałożenia kary (art. 66 ust. 2a u.t.k.).

Nie jest przy tym aż tak istotne to, że art. 66 ust. 2a u.t.k. przewiduje możliwość odstąpienia od nałożenia kary w wypadku usunięcia "skutków naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu" art. 66 ust. 1 u.t.k. Po pierwsze, nie należy temu sformułowaniu nadawać zasadniczo innego znaczenia normatywnego niż użytemu w art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. zwrotowi "usunięcie nieprawidłowości". Oczywiście jedną z podstawowych zasad wykładni tekstu normatywnego jest nienadawanie tożsamego znaczenia różnym zwrotom użytym w tym tekście. Nie sposób jednak nie zauważyć, że zarówno art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k., jak i art. 66 ust. 2a u.t.k. odnoszą się do tej samej sytuacji - działań podjętych przez przewoźnika po wydaniu decyzji stwierdzającej naruszenie przepisów. Celem wydania decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. jest przecież doprowadzenie działalności przewoźnika do stanu zgodnego z prawem. Jeżeli zatem przewoźnik podejmuje działania zmierzające do usunięcia nieprawidłowości w rozumieniu art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k., to tym samym dąży do "usunięcia skutków naruszenia" w rozumieniu art. 66 ust. 2a u.t.k. Po drugie, nie można się zgodzić z Sądem Okręgowym, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie było możliwe usunięcie skutków naruszenia, ponieważ skutek - w rozumieniu narażenia pasażerów na niebezpieczeństwo - już nastąpił, a więc nie może być usunięty. Nie budzi wątpliwości, że tak rozumiana treść art. 66 ust. 2a u.t.k. wykluczałaby w zasadzie zawsze możliwość odstąpienia od nałożenia kary. Podstawą wydania decyzji z art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. jest przecież stwierdzenie zajścia określonego zdarzenia w postaci naruszenia przepisów prowadzącego do różnorodnych skutków. W tym znaczeniu skutek naruszenia przepisów w zasadzie zawsze poprzedza wydanie decyzji i nigdy nie może zostać usunięty, nie można bowiem przecież ingerować w zdarzenia przeszłe. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wykładnia art. 66 ust. 2a u.t.k. powinna zmierzać w tym kierunku, aby umożliwić przewoźnikowi podporządkowanie się decyzji Prezesa UTK i usunięcie nieprawidłowości. W niniejszej sprawie powód naruszył przepis art. 14b ust. 1 u.t.k. wykonując przewozy pojazdami kolejowymi narażającymi pasażerów na niebezpieczeństwo. Tym samym, należy uznać, że w okolicznościach niniejszej sprawy "usunięcie skutków naruszenia" musi być rozumiane jako wyeliminowanie przyczyny takiego stanu rzeczy, tj. zaprzestanie wykonywania przewozów pojazdami narażającymi pasażerów na niebezpieczeństwo, co doprowadzi do usunięcia na przyszłość skutku w postaci tego narażenia. W konsekwencji, w niniejszej sprawie powód był w stanie usunąć skutki naruszenia w rozumieniu art. 66 ust. 2a u.t.k.

Z tych przyczyn, w ocenie Sądu Apelacyjnego, zaskarżona decyzja zapadła z naruszeniem art. 66 ust. 1 i 2a u.t.k. w zw. z art. 13 ust. 6 u.t.k. Dlatego też, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 386 § 1 k.p.c. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że w oparciu o art. 479 (75) § 2 k.p.c. uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa UTK z dnia 19 lipca 2013 r. nr (...) oraz na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 14 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej

udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2002 r. Nr 163, poz. 1349 z późn. zm.) zasądził od Prezesa UTK na rzecz powoda kwotę 460 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Nadto, Sąd Apelacyjny na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 12 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 3 pkt 3 ww. rozporządzenia w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. zasądził od Prezesa UTK na rzecz powoda kwotę 370 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Wobec powyższego Sąd Apelacyjny orzekł, jak w sentencji.