

Charakter prawny decyzji Prezesa UTK zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
z 28.05.2013 r. (XVII AmK 1/12)

1. Rozstrzygając spór w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej, Prezes UTK powinien przyjąć, jako wyjściowy, projekt umowy w treści uzgodnionej przez strony postępowania i uzupełnić ten projekt poprzez rozstrzygnięcie kwestii spornych. Prezes UTK winien dążyć do zachowania zapisów uzgodnionych przez strony w niezmienionej formie, o ile były one zgodne z przepisami prawa o charakterze ogólnym i traktowały w sposób jednolity wszystkich uczestników rynku.
2. Prezes UTK nie powinien w decyzji indywidualnej zawierać rozstrzygnięć o charakterze generalnym, odnoszących się do wszystkich przewoźników występujących lub mogących pojawić się na rynku. Jeśli jednak w decyzji indywidualnej znajdują się zapisy regulujące kwestie ogólne, Prezes UTK powinien dbać, aby takie same zapisy były w umowach dotyczących innych przewoźników. Wydanie decyzji indywidualnych, regulujących stosunki prawne pomiędzy zarządcą infrastruktury a poszczególnymi przewoźnikami, powinno być poprzedzone wydaniem decyzji generalnej, która określałaby wspólne dla wszystkich uczestników rynku zasady działania zarządcy infrastruktury.

W dniu 28 maja 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział XVII – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK) rozpoznał sprawę z odwołania spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PKP PLK) od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezesa UTK) z 30 grudnia 2011 r., nr DRRK-WR-910/16/2013. Zaskarżona decyzja dotyczyła ustalenia przez Prezesa UTK warunków udostępniania przez zarządcę infrastruktury (PKP PLK) na rzecz przewoźnika kolejowego PKP Intercity S.A. (dalej: PKP Intercity) infrastruktury kolejowej, obowiązujących w okresie obowiązywania rozkładu jazdy od 11 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2012 r. Podstawą prawną przedmiotowej decyzji był art. 29 ust. 1i ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹, zgodnie z którym Prezes UTK, wydając decyzję w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, zastępuje umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

W wyniku rozpoznania odwołania PKP PLK złożonego 19 grudnia 2012 r., SOKiK zmienił w części zaskarżoną decyzję Prezesa UTK poprzez wykreślenie z decyzji następujących postanowień: § 1 ust. 2, § 4 ust. 7, ust. 8, ust. 9 i ust. 12, § 4 ust. 5 w związku z § 7 ust. 10 i ust. 11, § 5 ust. 1 pkt 2 w zakresie sformułowania w brzmieniu „nie dłużej jednak niż w ciągu jednego dnia roboczego”, § 5 ust. 2 pkt 1, § 5 ust. 5 i 6, § 7 ust. 17, § 9 ust. 11, § 15 ust. 5 i ust. 7, § 16 ust. 1 i ust. 3. W tym zakresie SOKiK uwzględnił zarzuty odwołania, natomiast w pozostałym – oddalił odwołanie PKP PLK oraz zniósł wzajemnie pomiędzy stronami koszty postępowania.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm. (dalej: ustawa o transporcie kolejowym).

Na wstępie SOKiK zajął stanowisko w dwóch kwestiach generalnych. Po pierwsze uznał, iż przy wydaniu decyzji w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, która zastępuje umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, Prezes UTK powinien przyjąć, jako wyjściowy, projekt umowy w treści uzgodnionej przez strony postępowania i uzupełnić ten projekt poprzez rozstrzygnięcie kwestii spornych. Zdaniem SOKiK, Prezes UTK winien dążyć do zachowania zapisów uzgodnionych przez strony w niezmienionej formie, o ile były one zgodne z przepisami prawa o charakterze ogólnym i traktowały w sposób jednolity wszystkich uczestników rynku.

Po drugie, zdaniem SOKiK, Prezes UTK nie powinien w decyzji indywidualnej zawierać rozstrzygnięć o charakterze generalnym, odnoszących się do wszystkich przewoźników występujących lub mogących pojawić się na rynku. Jeśli jednak w decyzji indywidualnej znajdują się zapisy regulujące kwestie ogólne, Prezes UTK powinien dbać, aby takie same zapisy były w umowach dotyczących innych przewoźników. SOKiK prezentuje pogląd, iż tylko w tym przypadku zostanie zrealizowana ustawowa funkcja Prezesa UTK jako regulatora rynku. Wydanie decyzji indywidualnych, regulujących stosunki prawne pomiędzy zarządcą infrastruktury a poszczególnymi przewoźnikami powinno być poprzedzone, zdaniem SOKiK, wydaniem decyzji generalnej, która określałaby wspólne dla wszystkich uczestników rynku zasady działania zarządcy infrastruktury. Taka kolejność wydawania decyzji, w ocenie SOKiK, pozwoli na jednolite ustalanie uprawnień wszystkich przewoźników i umożliwi jednakowe ich traktowanie oraz stworzy jednakowe możliwości dostępu do rynku, w tym dostępu do infrastruktury kolejowej, którą zarządza PKP PLK.

Uzasadniając uchylenie konkretnych postanowień decyzji, SOKiK stwierdził m.in. że zapis zawarty w § 1 pkt 2 zaskarżonej decyzji, odnoszący się do uznania opracowanego przez zarządcę infrastruktury regulaminu przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras przez przewoźników kolejowych za wzorzec umowny, jest bezpodstawny. SOKiK uzasadniając swoje stanowisko, wskazał, iż zgodnie z treścią § 19 ust. 1 rozporządzenia z 27 lutego 2009 r. zarządca infrastruktury kolejowej opracowuje regulamin po przeprowadzeniu konsultacji z przewoźnikami. Zdaniem SOKiK nie jest to działanie bez porozumienia z odbiorcami usługi. Ponadto regulamin określa zasady współpracy pomiędzy przedsiębiorcami. Nie dotyczy stosunków z konsumentami. Nie reguluje tych stosunków, a więc nie ma wpływu na interesy konsumentów, których nie może naruszyć. Z tej przyczyny, w ocenie SOKiK, regulamin nie może być poddany kontroli SOKiK w trybie art. 479³⁶ K.p.c. Nawet jeżeli regulamin spełnia cechy wzorca umownego, to jego postanowień nie można, jak twierdzi SOKiK, uznać za niedozwolone w świetle przepisu art. 385¹ § 1 K.p.c. Wobec powyższego SOKiK uznał postanowienie § 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji za nieprawidłowe w zakresie uznania regulaminu przydzielania tras pociągów za wzorzec umowny. Zdaniem SOKiK przedmiotowe postanowienie może wprowadzać w błąd co do kwalifikacji regulaminu jako wzorca umownego i wynikających z tej okoliczności skutków prawnych, nawet jeśli nie może wywoływać negatywnych dla PKP PLK skutków prawnych.

SOKiK uznał także za zasadne uchylenie kilkunastu dalszych postanowień decyzji, m.in.:

- a) uchylając § 4 ust. 7 i 8 zaskarżonej decyzji, SOKiK uznał, iż w przepisach ustawy o transporcie kolejowym brak jest podstaw prawnych do ukształtowania obowiązków zarządcy kolejowego w taki sposób, jak czynią te postanowienia, a ponadto postanowienia te są zdaniem SOKiK nieprecyzyjne w kontekście określenia dokładności i treści zastępczego rozkładu jazdy; SOKiK

zarzucił też Prezesowi UTK, że nie przedstawił kalkulacji uzasadniającej ustalenie poziomu kary pieniężnej;

- b) uchylając § 4 ust. 9 zaskarżonej decyzji, który zobowiązywał zarządcę do wdrożenia od 1 listopada 2012 r. systemu komputerowego, umożliwiającego opracowywanie jednego zastępczego rozkładu jazdy dla każdego pociągu, uwzględniającego wszystkie zamknięcia na przydzielonej trasie, SOKiK wskazał, iż Prezes UTK nałożył na zarządcę obowiązek bez podania podstawy prawnej oraz wskazania źródeł finansowania jego realizacji;
- c) uchylając § 5 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej decyzji, który wskazywał po stronie zarządcy infrastruktury konkretny adres e-mailowy, na który miał być przesyłany formularz rezygnacji z przydzielonej trasy pociągu zamówionej w ramach Roczego Rozkładu Jazdy, SOKiK uznał, iż przedmiotowe postanowienie zostało sformułowane w sposób zbyt szczegółowy w zakresie dotyczącym wskazania osoby upoważnionej, do której przewoźnik powinien kierować informację o rezygnacji z przydzielonej trasy pociągu; jednocześnie SOKiK uznał taki zapis postanowienia za dopuszczalny ze względu na wprowadzenie przez Prezesa UTK możliwości i trybu zmiany adresu;
- d) uchylając § 4 ust. 12 zaskarżonej decyzji, który stanowił, iż przepisy wewnętrzne nie mogą być interpretowane jako ograniczające uprawnienia przewoźnika dotyczące dysponowania własnym taborem kolejowym, poza przypadkami związanymi z bezpieczeństwem prowadzenia ruchu, SOKiK uznał, iż brak było podstaw prawnych do wprowadzenia tego zapisu; ponadto, jeżeli przewoźnik wykaże nieuzasadnione ograniczanie wyżej wymienionych uprawnień przewoźnika, zarządca zobowiązany jest do uiszczenia kary w wysokości 50 zł od każdego naruszenia; zdaniem SOKiK przedmiotowy zapis w sposób odmienny reguluje kwestię unormowaną w § 67 instrukcji Ir-1, która również podlega zatwierdzeniu przez Prezesa UTK; SOKiK uznał także, iż w umowie regulującej indywidualne zasady dostępu do infrastruktury niezasadne jest zawieranie zapisów szczególnych w stosunku do instrukcji ogólnej, ponieważ, zdaniem SOKiK, mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania jednego z przewoźników; ponadto, zdaniem SOKiK, Prezes UTK ustalił karę umowną na poziomie symbolicznym 50 zł, bez uzasadnienia jej wysokości; SOKiK uznał, iż przedmiotowa kara pieniężna ze względu na jej symboliczny charakter może pozostać zapisem martwym;
- e) uchylając § 5 ust. 5 i 6 zaskarżonej decyzji, który zobowiązywał zarządcę do utrzymania międzytorzy, którymi zarządza i na których są wykonywane czynności techniczne przewoźnika, a także peronów na stacjach i przystankach, którymi zarządza i na których zatrzymują się pociągi przewoźnika, w stanie zapewniającym bezpieczne oraz prawidłowe z nich korzystanie, SOKiK stwierdził brak podstaw prawnych do wprowadzenia do umowy indywidualnej zapisów nakładających na PKP PLK obowiązki większe od ustalonych w przepisie powszechnie obowiązującym; zdaniem SOKiK takie rozwiązanie mogłoby być uznane za nieuzasadnione uprzywilejowane traktowanie jednego przewoźnika i utrwaląc jednolite standardy zachowania w stosunku do różnych przewoźników;
- f) uchylając § 4 ust. 5 w związku z § 7 ust. 10 i 11 zaskarżonej decyzji, SOKiK uznał, iż kwestie objęte niniejszymi postanowieniami zostały uregulowane w przepisach rozporządzenia z 27 lutego 2009 r., wobec czego brak było podstaw do wprowadzenia szczegółowych regulacji w umowie indywidualnej; jak bowiem stwierdził SOKiK, takie działanie może prowadzić do

nierównomiernego traktowania wszystkich uczestników rynku (przewoźników) oraz ukształtowania wzajemnych stosunków stron w sposób niezgodny z powszechnie obowiązującymi przepisami;

- g) uchylając § 7 ust. 17, § 15 ust. 5 i 7 zaskarżonej decyzji, a więc zapisy dotyczące kosztów wynikających z innych rozliczeń czy wypłaty odszkodowań, SOKiK wskazał, iż takie postanowienia nie powinny być przedmiotem rozstrzygnięcia w decyzji indywidualnej, ponieważ może to, zdaniem SOKiK, doprowadzić do nierównego traktowania przewoźników występujących na rynku;
- h) uchylając § 5 ust. 1 pkt 2 zaskarżonej decyzji, SOKiK uznał, iż z uwagi na fakt, że przedmiotowy zapis nie znajduje uzasadnienia praktycznego, bo jego niewykonanie nie pociąga żadnych skutków w postaci naliczania kar umownych, przedmiotowy zapis jest zbędny.

Resumując wskazać należy, iż w omawianym wyroku z 28 maja 2013 r. SOKiK wskazał przede wszystkim iż:

- a) Prezes UTK winien dążyć do zachowania zapisów uzgodnionych przez strony w niezminionej formie, o ile były one zgodne z przepisami prawa o charakterze ogólnym i traktowały w sposób jednolity wszystkich uczestników rynku;
- b) regulamin przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras przez przewoźników kolejowych opracowany przez zarządcę infrastruktury nie stanowi wzorca umowny;
- c) wydanie decyzji indywidualnych regulujących stosunki prawne pomiędzy zarządcą infrastruktury a poszczególnymi przewoźnikami powinno być poprzedzone wydaniem decyzji generalnej, która określałaby wspólne dla wszystkich uczestników rynku zasady działania zarządcy infrastruktury.

Moim zdaniem, argumentacja SOKiK zaprezentowana w omawianym wyroku nie zasługuje na aprobatę. Cały wyrok stanowi jednak ciekawy punkt wyjścia do analiz nad charakterem decyzji jako aktu administracyjnego w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, który zastępuje umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, jak również nad rolą Prezesa UTK w procesie kształtowania stosunków prawnych pomiędzy stronami umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej oraz zakresem ewentualnego uznania lub ograniczeń organu regulacyjnego w tym zakresie.

Na marginesie należy również zauważyć, iż 21 lutego 2013 r., SOKiK wydał wyrok w sprawie XVII AmK 2/12, oddalający odwołanie PKP Intercity od omawianej decyzji Prezesa UTK z 30 listopada 2011 r. Zarzut PKP Intercity dotyczył sposobu naliczania opłat w decyzji wydanej przez Prezesa UTK. Według PKP Intercity opłaty zostały naliczone sprzecznie z pojęciem linii kolejowej, czyli niezgodnie z ustawą o transporcie kolejowym. SOKiK, wydając wyrok, nie podzielił stanowiska PKP Intercity. Oparł się o art. 33 pkt. 5 ustawy o transporcie kolejowym, który odnosi się do ustalania stawki jednostkowej w stosunku do jednego kilometra przejazdu pociągu, co potwierdza fakt odcinkowości linii. Stwierdził, że w pojęciu linii kolejowej mieszczą się również jej elementy, czyli jej odcinki, które mogą mieć różne kategorie. Wskazał także okoliczność, że w przypadkach utrudnień lub remontów przewoźnik może wystąpić o ulgę.

Marcin Trela

Radca prawny w UTK