

Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Kompetencje Prezesa UTK jako regulatora rynku
- III. Porównanie kompetencji Prezesa UTK i innych regulatorów
- IV. Tryby zawierania umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej
 1. Udostępnianie infrastruktury kolejowej (krótka charakterystyka pojęcia)
 2. Swobodnie zawarta umowa
 3. Negocjacje przed Prezesem UTK zakończone wydaniem decyzji zastępującej umowę
- V. Przedmiot decyzji
 1. Koncepcja szeroka – aktualnie przyjęta przez Prezesa UTK
 2. Koncepcja wąska – stanowisko PKP PLK
- VI. Wnioski końcowe

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie z perspektywy zarządcy infrastruktury wpływu, jaki Prezes UTK wywiera na treść stosunku zobowiązaniowego między zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem w zakresie udostępnienia infrastruktury kolejowej. Prezes UTK prezentuje koncepcję szerokiej ingerencji w stosunki między stronami umowy oraz uznaje, iż ma prawo do dowolnego wprowadzania postanowień w decyzji zastępującej umowę. PKP PLK stoi na stanowisku, że organ ma w tym zakresie jedynie ograniczone kompetencje i winien powstrzymać się od zbyt „głębokiego” wpływania na zobowiązania stron. Główny cel stanowi teoretyczne i praktyczne przedstawienie problemu i wykazanie, iż jedynie koncepcja wąskiej ingerencji organu znajduje oparcie w prawie.

Słowa kluczowe: udostępnienie infrastruktury kolejowej; Prezes Urzędu Transportu Kolejowego; zarządca infrastruktury kolejowej; przewoźnik; kompetencje regulatora rynku; swoboda umów; rynek kolejowy.

I. Wprowadzenie

Wyjaśnienie przedmiotowego zagadnienia związane jest z koniecznością uzyskania odpowiedzi na pytania, w jakim zakresie Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) może, na mocy art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym¹, ingerować w stosunek zobowiązaniowy między stronami

* Adwokat, radca prawny, specjalizuje się w prawie gospodarczym, obsłudze prawnej spółek m.in. z sektora energetycznego, transportowego. Reprezentuje klientów przed organami i sądami administracyjnymi, powszechnymi, w tym przed SOKiK i KIO.

¹ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94) (dalej: ustawa o transporcie kolejowym lub utk).

umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej oraz czy może kreować relacje między stronami takiej umowy w sposób dowolny. Kwestią będącą przedmiotem licznych sporów między Prezesem UTK a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PKP PLK lub PLK) – zarządcą infrastruktury – jest określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji organu regulacyjnego w relacje gospodarcze stron decyzji. Jest to spór mający kapitalne znaczenie z perspektywy funkcjonowania rynku kolejowego w RP, ponieważ decyzje zastępujące umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, na kształt których w znacznej mierze próbuje wpływać organ regulacyjny, są podstawą w relacji zarządca – przewoźnik. Na tym tle wyłaniają się dwie koncepcje modelu decyzji zastępującej umowę, które odzwierciedlają stanowisko Prezesa UTK oraz PKP PLK w tej kwestii. Na potrzeby niniejszego opracowania model prezentowany przez regulatora nazwano „szerokim”, natomiast forsowany przez zarządcę infrastruktury – „wąskim”. Ze względu na aktywny udział autora niniejszego artykułu w zaistniałym sporze trudno o w pełni bezstronną ocenę prezentowanych stanowisk, dlatego nadmienić wypada, iż obydwa modele przedstawione zostaną z perspektywy interesów zarządcy infrastruktury. Należy jednak mieć przy tym na uwadze, iż dotychczasowe orzecznictwo – chociaż skromne – w pełni potwierdza tezy przedstawiane przez PKP PLK.

II. Kompetencje Prezesa UTK jako regulatora rynku

Nie ulega wątpliwości, iż Prezes UTK jest organem regulującym rynek kolejowy w Polsce. Nadana organowi funkcja wynika wprost z przepisu art. 10 utk. Uprawnienia Prezesa UTK są zatem, w odniesieniu do konkretnej gałęzi rynku, „podobne” do uprawnień Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE), Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) czy Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC).

W teorii prawa administracyjnego wyróżnia się natomiast trzy pojęcia będące wskaźnikami mocy wpływu organu na organ lub organu na podmiot, tj. koordynacja, kontrola i nadzór. Od czasów demonopolizacji rynków w Polsce ustawodawstwo przyjęło pojęcie regulacji rynku. Regulacja rynku przejawia się w formach oddziaływania państwa na wolność gospodarczą poprzez m.in. powołanie do życia wyspecjalizowanych organów – tzw. regulatorów. Zatem regulator wyposażony jest zarówno w narzędzia koordynacji, kontroli, jak i nadzoru.

W doktrynie kompetencje organu, polegające na sprawdzaniu działalności innych podmiotów, określa się pojęciem kontroli. Zaznaczyć jednak należy, iż ta funkcja organu polega wyłącznie na monitorowaniu aktywności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na ich działalność w drodze poleceń czy nakazów. Z funkcją kontrolną niejednokrotnie związane jest uprawnienie do wydawania podmiotom kontrolowanym zaleceń. Przeważnie jednak organ kontroli ogranicza się do przedstawienia wyników kontroli wraz z opracowanymi wnioskami². Za przykład kompetencji Prezesa UTK jako organu kontrolnego posłużyć może uprawnienie do kontroli przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa. W przypadku zaś stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowienia z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości (przepis art. 13 ust. 4 i 6 utk).

Pojęcie nadzoru służy z kolei do określenia zespołu kompetencji organu, uprawniających do oddziaływania na postępowania podmiotu nadzorowanego, niemogących jednak zmierzać do

² M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 93–94.

wyręczenia tej jednostki w jej działalności. Środki nadzorcze bywają często określane jako prawo kontroli wzbogacone o możliwość wiążącego wpływania na organy lub instytucje kontrolowane. Jak podkreśla się w teorii prawa administracyjnego, stwierdzenie w ustawie, że organ nadzoruje inne podmioty nie jest tożsame z nadaniem jakichkolwiek uprawnień władczego oddziaływania na jednostki nadzorowane. Takie uprawnienia muszą wynikać *expressis verbis* z przepisów ustawy i określane są pojęciem środków nadzoru³. W ramach zadań z zakresu regulacji transportu rynku kolejowego Prezes UTK wykonuje nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat, nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych, jak również nadzór nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej (art. 13 ust. 1 pkt 3, 4, 6c utk). Jako środek nadzoru, tj. działanie władcze organu związane z nadzorem nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej, wskazać należy kompetencje wynikające z przepisu art. 29 utk, a mianowicie wydanie postanowienia w przedmiocie wyznaczenia terminu zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, nałożenie obowiązku prowadzenia negocjacji przed Prezesem UTK, i wreszcie, po bezskutecznym upływie terminu zakończenia negocjacji, wydanie decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury (art. 29 ust. 1e, 1f, 1i utk).

W odniesieniu zaś do kompetencji organu wykonywanych wobec pomiotów niepodlegających mu bezpośrednio organizacyjnie lub służbowo używa się terminu koordynacji. Organ ma w tym przypadku prawo do oddziaływania na jednostki koordynowane z pomocą środków służących zharmonizowaniu działalności tych podmiotów⁴. Prezes UTK zatwierdza i koordynuje opłaty za korzystanie z przyznaných tras pociągów infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat, które to zadania mieszczą się w zakresie sprawowania regulacji transportu kolejowego.

Przepisy poszczególnych ustaw będące podstawą działania organów kontrolujących i nadzorujących określają szczegółowo, jakimi środkami oddziaływania (kompetencjami) dysponuje dany organ. Nie inaczej jest w przypadku ustawy o transporcie kolejowym, która np. w odniesieniu do zadań z zakresu regulacji transportu kolejowego wprowadza w przepisie art. 13 utk katalog zamknięty. Jak słusznie podnosi się w doktrynie organ może stosować wyłącznie środki wskazane w przepisach i tylko w celach przez te przepisy wskazanych. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, w której organ uzurpuje sobie prawo do używania środków oddziaływania, które nie wynikają z przepisów określających jego kompetencje, nawet jeżeli byłyby łagodniejsze. Całkowicie błędne byłoby tutaj wywodzenie, że dopuszczalne jest zastosowanie środka łagodniejszego (acz nieprzyznanego organowi) wyłącznie ze względu na fakt, iż przepisy przyznają środek ostrzejszy⁵.

III. Porównanie kompetencji Prezesa UTK i innych regulatorów

Ustawa o transporcie kolejowym nie zawiera definicji pojęcia regulacja, jednak przedstawione powyżej koncepcje terminów kontroli, nadzoru i koordynacji, które niejako tworzą zbiór kompetencji

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

regulatora pozwala na zbudowanie pewnego obrazu zadań i uprawnień powierzonych Prezesowi UTK. Dopełnieniem tego ujęcia winno być porównanie, względnie próba odnalezienia analogicznych kompetencji innych regulatorów rynków, pozwalających organom na ingerencję w stosunki gospodarcze między poszczególnymi uczestnikami.

Analogiczne rozwiązanie w stosunku do określonej w przepisie art. 29 utk instytucji zastąpienia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej decyzją Prezesa UTK zawiera Prawo telekomunikacyjne z 2004 r.⁶. Powyższa ustawa przewiduje procedurę zastąpienia umowy o dostępie telekomunikacyjnym decyzją Prezesa UKE o dostępie telekomunikacyjnym. O ile jednak konstrukcja procedury jest analogiczna, o tyle dopuszczalny zakres ingerencji Prezesa UKE w relacje między podmiotami jest szerszy, co wprost wynika z przepisów ustawy. Prawo telekomunikacyjne stanowi, iż przypadku ziszczenia się przesłanek z art. 28 ust. 1 ustawy, Prezes UKE wydaje decyzję o dostępie telekomunikacyjnym w przepisany terminie. Powyższy przepis zawiera również kryteria, którymi musi kierować się organ przy wydawaniu tejże decyzji. Jak wskazuje się w doktrynie, kwestią decydującą jest jednak wola stron, a zatem Prezes UKE winien przede wszystkim kierować się ustaleniami i stanowiskami stron, o ile nie naruszają one przepisów prawa⁷.

Decyzja Prezesa powinna m.in. uwzględniać charakter zaistniałych kwestii spornych oraz praktyczną możliwość wdrożenia rozwiązań dotyczących technicznych i ekonomicznych aspektów dostępu telekomunikacyjnego zarówno zaproponowanych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych będących stronami negocjacji, jak i mogących stanowić rozwiązania alternatywne (przepis art. 28 ust. 1 pkt 4 PT). Z powyższego wynika, iż organ powinien dążyć do rozstrzygnięcia powstałych w toku negocjacji zagadnień spornych. Powyższy przepis przewiduje jednak wprowadzenie „rozwiązań alternatywnych”, a zatem upoważnia Prezesa UKE do wprowadzenia postanowienia nieprzewidzianego uprzednio przez strony. W jednym zaś przypadku – decyzji o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie połączenia sieci – regulator może zawrzeć postanowienia, o których mowa w art. 31 ust. 2 i 3 PT (art. 28 ust. 3 PT). Wskazane postanowienia określają fakultatywne i obligatoryjne elementy takiej umowy. Powyższy przepis statuuje jedynie uprawnienie, a nie obowiązek zawarcia w decyzji zarówno *essentialia negotii*, jak i *accidentalia negotii* przedmiotowej umowy. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest specyfika umów o dostępie telekomunikacyjnym, których przedmiot oraz szczegółowe uregulowania są różne w zależności od konkretnego przypadku⁸. Wskazać jednak należy, iż w przypadku zawarcia przez strony umowy o dostępie telekomunikacyjnym, decyzja wydana wcześniej wygasa z mocy prawa w części objętej umową (art. 28 ust. 5 PT).

Przedstawiona powyżej konstrukcja decyzji o dostępie telekomunikacyjnym w pewnym stopniu różni się od decyzji zastępującej umowę o dostępie do infrastruktury kolejowej. W odróżnieniu od ustawy o transporcie kolejowym, Prawo telekomunikacyjne szczegółowo wskazuje kryteria, którymi podczas wydawania decyzji powinien kierować się Prezes UKE. Ponadto ustawa jasno wskazuje, iż w odniesieniu do jednego z typów umowy regulator telekomunikacyjny może w decyzji zamieścić również fakultatywne postanowienia, co oznacza, iż w zakresie pozostałych umów Prezes może kreować jedynie stosunki w obrębie *essentialia negotii*. Analiza Prawa telekomunikacyjnego

⁶ Ustawa z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800); dalej: Prawo telekomunikacyjne lub PT.

⁷ M. Rogalski, *Komentarz do art. 28 ustawy Prawo telekomunikacyjne*, Lex 2010.

⁸ Ibidem.

dokonana przez pryzmat ustawy o transporcie kolejowym prowadzi do nieuchronnej konkluzji, iż uprawnień Prezesa UKE nie można przenosić na grunt postępowania przed Prezesem UTK. Przede wszystkim, gdyby intencją ustawodawcy było nadanie Prezesowi UTK kompetencji do kształtowania stosunków umownych z zakresu *accidentalium negotii*, to takie uprawnienie *expressis verbis* zostało by wyrażone w ustawie, a jak wiadomo z ustawy nie wynika. Ponadto ze względu na szeroki zakres ingerencji w stosunki zobowiązaniowe stron Prezesa UKE, ustawodawca zdecydował się na bardzo precyzyjne ujęcie kluczowych kwestii, które powinny zostać wzięte pod rozwagę przy wydawaniu decyzji o dostępie telekomunikacyjnym, z czym również w ustawie o transporcie kolejowym nie mamy do czynienia. Wreszcie uprawnienie kreowania zarówno koniecznych, jak i fakultatywnych postanowień umownych dotyczy tylko jednego typu umowy telekomunikacyjnej, co świadczy o wyjątkowym charakterze tego uprawnienia, a nie regule działania w ramach tego rynku. Rozstrzygającą kwestią przesądzającą o tym, iż Prezes UTK nie dysponuje tak szerokimi kompetencjami w omawianym zakresie jest natomiast przepis prawa telekomunikacyjnego stanowiący o uchyleniu decyzji z mocy prawa w sytuacji, gdy strony dojdą do porozumienia i zawrą umowę. Ustawodawca ostatecznie uznaje prymat swobody umów przysługującej stronom decyzji i dopuszcza możliwość uchylenia aktu wyłącznie w wyniku działania stron – bez udziału Prezesa UKE. Należy traktować tę instytucję jako poważną różnicę między omawianymi konstrukcjami, ponieważ decyzja zastępująca umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej nie może być wzruszona wolą stron w drodze zawarcia nowej umowy, a zatem ani zarządca, ani przewoźnik nie mają możliwości wprowadzenia zmian do regulacji wprowadzonej do obrotu przez Prezesa UTK. Na gruncie Prawa telekomunikacyjnego strony mają jednak możliwość zmiany godzących w ich interesy postanowień wprowadzonych postanowieniem organu.

Organem wyposażonym w kompetencje wpływania na stosunki zobowiązaniowe między uczestnikami rynku jest również Prezes URE. W związku z wykonywaniem funkcji regulatora rynku Prezes URE zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania w celu zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia taryf dla paliw gazowych lub energii i wykonania w tym zakresie analizy i weryfikacji kosztów przyjmowanych przez przedsiębiorstwa energetyczne jako uzasadnione w kalkulacji ich taryf (art. 23 ust. 2 pkt 2 Prawa energetycznego)⁹. W zakresie kształtowania taryf swoboda stron w znacznym stopniu ograniczona została wskutek poddania tej materii szczegółowej regulacji w przepisach prawa energetycznego, jak również szeregu rozporządzeń. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 12/99, OTK 1999¹⁰, stwierdził, że regulacje Prawo energetyczne w znacznym stopniu przekreśliły umowny (cywilnoprawny) charakter relacji pomiędzy odbiorcami a przedsiębiorcami energetycznymi, gdyż cena – element *essentialium negotii* umowy – kształtowana jest na podstawie regulacji prawa powszechnie obowiązującego, z wyłączeniem autonomii decyzyjnej stron¹¹. Podobny pogląd sformułował Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku w sprawie IV CSK 97/06¹².

Zakres kompetencji Prezesa URE został jasno wyinterpretowany przez Sąd Najwyższy w wyroku w sprawie III SK 35/09¹³, w świetle którego Prezes URE w razie stwierdzenia w toku

⁹ Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (t. jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059); dalej: Prawo energetyczne lub PE.

¹⁰ Wyr. TK z 26.10.1999 r. w sprawie K 12/99, OTK 1999, nr 6, poz. 120.

¹¹ D. Nowak, M. Woszczyk, *Komentarz do art. 47 ustawy prawo energetyczne*, [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne*, Lex 2010.

¹² Wyr. SN z 26.07.2006 r. w sprawie IV CSK 97/06, LEX nr 465617.

¹³ Wyr. SN z 4.02.2010 r., sygn. akt III SK 35/09, LEX nr 585836.

postępowania, że przedstawiona do zatwierdzenia taryfa nie w pełni odpowiada wymaganiom art. 44–46 PE może w granicach określonych przez przepis art. 23 ust. 2 pkt 2 PE żądać od przedsiębiorstwa energetycznego dostosowania przedstawionej taryfy do tych wymagań. W wypadku, gdy przedsiębiorstwo odmówi w toku postępowania zmiany przedstawionej taryfy celem dostosowania jej do wymagań określonych w art. 44–46 PE, Prezes URE zgodnie z dyspozycją art. 47 ust. 2 PE odmówi zatwierdzenia taryfy. Natomiast gdy przedsiębiorstwo skoryguje wniosek taryfowy zgodnie z zaleceniami Prezesa Urzędu, wówczas Prezes URE zatwierdzi taryfę zgodnie z tym zmodyfikowanym przez stronę postępowania wnioskiem.

Jak zatem wynika z przedstawionej powyżej analizy przepisów Prawa energetycznego Prezes URE uprawniony jest do ingerencji w stosunki zobowiązaniowe między uczestnikami rynku, jednak wyłącznie w ramach *essentialia negotii* zawieranych umów, a mianowicie wysokości taryf dla paliw gazowych i energii. Odnosząc tę konkluzję do uprawnień Prezesa UTK brak jest podstaw, by twierdzić, iż ma on szersze uprawnienia niż organ regulujący rynek energetyczny.

Analiza porównawcza kompetencji regulatorów rynków prowadzi do konkluzji, iż zagadnienie zakresu dopuszczalnej ingerencji Prezesa UTK w stosunki zobowiązaniowe między uczestnikami rynku winno być ocenione ostrożnie i z rezerwą. W sytuacji bowiem, gdy czytelną intencją ustawodawcy było nadanie organowi szerokich kompetencji w tym zakresie, to w myśl przepisu art. 7 Konstytucji RP takie uprawnienia wynikają wprost z przepisów ustawy (jak w przypadku Prezesa UKE). W przypadku zaś Prezesa UTK brakuje w ustawie szczegółowych postawień regulujących tę materię. Co więcej, tak szeroko ujęte uprawnienia nie są regułą, ponieważ ani Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), ani Prezes ULC nie dysponują środkami do kształtowania relacji między stronami umów funkcjonujących w obrocie prawnym danego rynku. Uznać zatem należy, iż Prezes UTK może wpływać na stosunki zobowiązaniowe między zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem jedynie w bardzo ograniczonym zakresie.

IV. Tryby zawierania umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej

1. Udostępnianie infrastruktury kolejowej (krótka charakterystyka pojęcia)

Ustawa o transporcie kolejowym przewiduje dwa, alternatywne tryby uzyskania przez przewoźnika dostępu do infrastruktury kolejowej. W pierwszym przypadku podstawą będzie swobodnie ukształtowana umowa cywilnoprawna zawarta między przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury (art. 29 ust. 1c utk). Drugą możliwością jest zaś działanie władcze Prezesa UTK, polegające na wydaniu decyzji zastępującej umowę o udostępnieniu infrastruktury kolejowej, poprzedzone prowadzonymi przez strony negocjacjami. W opracowaniu pomijam inne warunki niezbędne do spełnienia przez przewoźnika, aby otrzymał dostęp do infrastruktury.

Zanim jednak omówiona zostanie procedura zawierania tychże umów, wyjaśnić wypada znaczenie pojęcia udostępnienia infrastruktury kolejowej. Określenie infrastruktura kolejowa zdefiniowane zostało w ustawie o transporcie kolejowym jako linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajętyimi 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. Z oczywistych względów ustawodawca nadał powyższemu pojęciu bardzo szeroki zakres, obejmujący *de facto* wszystkie elementy niezbędne do efektywnego realizowania

przewozu osób i rzeczy. Do jego desygnatów zaliczymy zatem sieć kolejową, stanowiącą układ połączonych ze sobą linii kolejowych, stacji i terminali kolejowych oraz wszystkich rodzajów stałego wyposażenia niezbędnego do zapewnienia bezpiecznej i ciągłej eksploatacji systemu kolei, w tym nawierzchnię kolejową wraz z urządzeniami przeznaczonymi do ruchu kolejowego i zajętych pod nie gruntami, wreszcie dworce kolejowe, rozumiane jako obiekty lub zespoły obiektów budowlanych do obsługi podróżnych lub usług towarzyszących tej obsłudze, mogące również obejmować urządzenia do wykonywania czynności związanych z prowadzeniem ruchu pociągów.

Zagadnieniu udostępniania infrastruktury poświęcony został Rozdział 6 ustawy o transporcie kolejowym. W świetle przepisów ustawy udostępnienie infrastruktury kolejowej polega na przydzieleniu przewoźnikowi kolejowemu trasy pociągu na liniach kolejowych oraz umożliwieniu mu korzystania z niezbędnej infrastruktury kolejowej. Innymi słowy udostępnienie infrastruktury polegać będzie na umożliwieniu przewoźnikowi korzystania – w ramach przydzielonej trasy – z drogi kolejowej, budynków (w tym dworców), jak również ze wszystkich urządzeń potrzebnych do efektywnego wykonywania przewozów osobowych.

2. Swobodnie zawarta umowa

Zgodnie z treścią przepisu art. 29 ust. 1a, 1b i 1c utk: „Przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej oraz dostępu na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów [...] Zarządca nie może odmówić dostępu na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów [...] chyba że istnieją inne podmioty udostępniające te urządzenia i zapewniające obsługę na zasadach rynkowych. Przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z przydzielonych w rozkładzie jazdy tras pociągów po zawarciu umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej”.

Z powyższego przepisu wynika, iż elementem niezbędnym do korzystania przez przewoźnika z infrastruktury kolejowej jest zawarcie umowy z zarządcą w zakresie umożliwienia mu wykorzystywania mienia przeznaczonego do ruchu i obsługi pociągów. Ustawodawca wprowadza nadto nakaz zawarcia takiej umowy przez zarządcę, w razie wystąpienia o to przez licencjonowanego przewoźnika, a nadto wskazuje, iż jej rozwiązanie będzie możliwe jedynie za zgodą Prezesa UTK wyrażoną w drodze decyzji (art. 29 ust. 5 utk).

Analizą niniejszego opracowania nie jest objęta decyzja o tzw. otwartym dostępie do infrastruktury.

Należy przy tym pamiętać, iż przedmiotowa umowa to specyficzny kontrakt zawierany między przedsiębiorcami. Specyfika niniejszego kontraktu nie wynika tylko z okoliczności, o których mowa powyżej, ale również z innych „obwarowań” narzucanych przepisami prawa, dotyczących chociażby wysokości pobieranych opłat, istnienia w obrocie regulaminu przydzielania tras pociągów, konieczności traktowania przewoźników przez zarządcę w sposób równy z zachowaniem zasad odnoszących się do przestrzegania konkurencyjności (które wynikają sensu stricto z ustawy o transporcie kolejowym).

Przepisy z zakresu kolejnictwa nie precyzują natomiast szczegółowych warunków zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej poprzez np. wskazanie, jakie aspekty kontrahenci muszą zawrzeć w jej treści (lub też czego uczynić nie mogą), aby z punktu widzenia prawa umowa taka była ważna (np. sposób zapłaty wynagrodzenia dla zarządcy, dodatkowe koszty związane

z wykonywaniem niniejszej umowy, istnienie lub nieistnienie kar umownych między stronami, zabezpieczenie) Co więcej, treść umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej nie wymaga zatwierdzenia przez Prezesa UTK.

W ustawie o transporcie kolejowym znalazła się wprowadzone definicja legalna umowy o udostępnienie infrastruktury, jest ona jednak na tyle ogólna i nieprecyzyjna, że nie sposób uznać, iż daje podstawę do określenia szczegółowych warunków, jakie ta umowa spełniać powinna. Ustawa definiuje umowę o udostępnienie infrastruktury jako „umowę zawartą pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem określającą trasy przejazdów, zasady korzystania z infrastruktury oraz standard jakości dostępu do infrastruktury”. Jakkolwiek określenie tras przejazdów i bardzo ogólne wskazanie potrzeby przedstawienia zasad korzystania z infrastruktury nie budzi większych wątpliwości, to elementem sprawiającym poważne spory w praktyce jest określenie standardu jakości różnie interpretowanego tak przez strony umowy, jak i Prezesa UTK. Zarówno w przypadku zasad korzystania, jak i standardu jakości ustawodawca nie zawarł w przepisach ustawy o transporcie kolejowym żadnych wskazówek interpretacyjnych.

Przechodząc na grunt praktyczny, należy wskazać, iż zagadnienie standardu jakości stało się przedmiotem sporu między PKP PLK, jednym z przewoźników a Prezesem UTK w ramach ustalania treści umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej na rozkład jazdy obowiązujący od dnia 11.12.2011 r. do dnia 8.12.2012 r. W toku negocjacji między stronami zwrócono uwagę na konieczność dostosowania parametrów torowisk, międzytorzy oraz peronów do oczekiwań przewoźników. Dyskusja dotyczyła czystości peronów i ich odśnieżenia, jak również parametrów technicznych, takich jak oświetlenie międzytorzy oraz rodzaju nawierzchni. Zarządca, co do zasady nie kwestionował racji przewoźnika w zakresie konieczności wypracowania standardu dotyczącego infrastruktury. Wskazywał jednak, iż nie ma możliwości by standard ten wyznaczony został załącznikiem do umowy (przewoźnik proponował umieszczenie w załączniku do umowy wykazu czynności, które winien podejmować zarządca w celu zapewnienia stanu umożliwiającego prawidłowe korzystanie z peronów), postulaty przewoźnika dotyczyły bowiem nie tylko czynności związanych z utrzymaniem czystości, również lecz także czynności o charakterze inwestycyjnym (np. instalacja oświetlenia na wszystkich peronach i międzytorzach). Na ówczesnym etapie zarządca postulował wprowadzenie przepisu zobowiązującego do utrzymania stanu zapewniającego bezpieczne korzystanie. Strony nie doszły w tym zakresie do porozumienia, wobec czego przepis regulujący tę kwestię został sformułowany przez Prezesa UTK w decyzji zastępującej umowę. W wydanym rozstrzygnięciu organ zobowiązał zarządcę do utrzymywania torowisk i międzytorzy, jak również peronów w stanie zapewniającym bezpieczne i prawidłowe korzystanie. Nadto zobowiązał zarządcę do opublikowania harmonogramu prac mających na celu wprowadzenie kompleksowego systemu odpowiednich standardów korzystania z infrastruktury kolejowej. W odwołaniu od powyższej decyzji PKP PLK wskazała, że takie ujęcie standardu dostępu do infrastruktury narusza przepisy rozporządzenia MTiGM z 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie.¹⁴ Zarządca wskazał, że życzenia w zakresie odstępu od krawędzi do schodów składu pociągu czy też nawierzchni są szczegółowo uregulowane w powyższym rozporządzeniu, a nałożony obowiązek wypracowania innych standardów

¹⁴ Rozporządzenie z 10.09.1998 r. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 151, poz. 987).

niż przewiduje to rozporządzenie jest nie możliwy do spełnienia i wykracza poza kompetencje zarządcy. Co więcej, nie jest wykonalne zaspokojenie roszczeń wszystkich przewoźników, posiadają oni bowiem inne składy pociągów o różnych wysokościach schodów – nawet w zakresie tego samego składu. W ocenie PKP PLK, wprowadzony przez Prezesa UTK przepis znacznie odbiegał od intencji dyskutowanej pomiędzy stronami umowy. Co prawda w dacie powstania niniejszego opracowania powyższa sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta, jednak analogiczny zarzut podniesiony został przez zarządcę w odwołaniu od decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury z innym przewoźnikiem. W wyroku w sprawie XVII AmK 1/12¹⁵ SOKiK zdecydował o wykreśleniu identycznego przepisu decyzji, wskazując na brak podstaw prawnych do wprowadzenia do umowy indywidualnej regulacji nakładających na PKP PLK obowiązki większe od ustalonych w przepisie powszechnie obowiązującym¹⁶. Sąd uznał, że takie rozwiązanie mogłoby zostać uznane za nieuzasadnione uprzywilejowane traktowanie jednego przewoźnika i utrwaląc niejednolite standardy zachowania w stosunku do różnych przewoźników. Powyższy spór jasno obrazuje problemy interpretacyjne, wynikające ze zbyt ogólnej definicji umowy o udostępnienie infrastruktury zawartej w ustawie i daje podstawę do stwierdzenia, iż brak *de facto* w przepisach ustawy o transporcie kolejowym uregulowań warunkujących treść postanowień takiej umowy.

W ocenie autora nie ulega wątpliwości, iż intencją ustawodawcy było wprowadzenie regulacji, która umożliwi przewoźnikowi i zarządcy takie ukształtowanie stosunku prawnego, aby jak najpełniej dać stronom umowy największą możliwość samodecydowania o własnych stosunkach gospodarczych (w ramach i tak dość zamkniętego rynku). Przepis art. 29 ust. 1c utk został wprowadzony do porządku prawnego z dniem 1.03.2011 r., kiedy to weszła w życie ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z 2010 r.¹⁷. Przepis ten, formułujący konieczność zawierania umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej, pozostałby jednak regulacją martwą, a w wypadku gdyby jeden z kontrahentów przeciągał jej zawarcie lub prowadził negocjacje w sposób nierzetelny, mogłoby dojść do sytuacji nawet zachwiania stabilności rynku kolejowego. W związku z powyższym, ustawodawca zdecydował się w 2011 r. na zmianę ustawy o transporcie kolejowym¹⁸, wprowadzając z dniem 14.10.2011 r. art. 29 ust. 1e–1i utk przewidujący aktywny udział Prezesa UTK w procesie zawierania umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

Niemniej jednak wskazany wyżej kontrakt jest umową w rozumieniu prawa cywilnego, do których będą miały w pełni zastosowanie regulacje odnoszące się do zaciągania zobowiązań, w tym w szczególności art. 353¹ k.c., w myśl którego „strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”, ale również art. 58 § 1 k.c., zgodnie z którym „czynność prawna sprzeczna z ustawą albo mająca na celu obejście ustawy jest nieważna, chyba że właściwy przepis przewiduje inny skutek, w szczególności ten, iż na miejsce nieważnych postanowień czynności prawnej wchodzi odpowiednie przepisy ustawy”.

Umowa o udostępnienie infrastruktury kolejowej jest umową nazwaną, charakteryzującą się istnieniem pewnych *essentialia negotii*. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, do tej grupy należy zobowiązanie przewoźnika do korzystania z infrastruktury kolejowej zgodnie z regulaminem

¹⁵ Wyr. SOKiK z 28.05.2013 r. w sprawie XVII AmK 1/12.

¹⁶ Zob. cyt. wyż. rozporządzenie MTiGM z 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie).

¹⁷ Ustawa z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13).

¹⁸ Ustawa z 19.08.2011 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 205, poz. 1209).

przydzielania tras pociągów oraz ponoszenie opłat na rzecz zarządcy. Zarządca zobowiązuje się natomiast do jej udostępnienia na zasadach określonych w przedmiotowym regulaminie. Wszelkie inne aspekty umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, należy zaliczyć do *accidentalium negotii*, czyli do grupy ustaleń niejako przeznaczonych do swobodnego ukształtowania przez strony umowy. Należy mieć przy tym na względzie, iż umowa o udostępnienie infrastruktury kolejowej zawierana jest pomiędzy dwoma profesjonalnymi podmiotami (zarządca – przewoźnik), które to podmioty muszą, przy zaciąganiu zobowiązań, brać pod uwagę przede wszystkim swoją sytuację ekonomiczną jako przedsiębiorcy.

Jako praktyczny przykład przyjętego, omówionego powyżej, charakteru umowy posłużyć może treść cyt. wyż. wyroku SOKiK w sprawie XVII AmK 1/12, wydanego z odwołania PKP PLK od decyzji Prezesa UTK zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej. W treści decyzji Prezes UTK wprowadził do umowy między stronami zaskarżony przez zarządcę przepis § 1 pkt 2, w świetle którego: „regulamin przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładu jazdy 2011/2012 opracowany przez Zarządcę, stanowiący wzorzec umowy w rozumieniu art. 384–385 Kodeksu Cywilnego”. SOKiK uznał, iż powyższy przepis kwalifikujący regulamin przydzielania tras pociągów jako wzorzec umowy jest bezpodstawny. Uzasadniając swoje orzeczenie, Sąd podniósł, że według przepisu art. 19 § 1 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej¹⁹, zarządca infrastruktury opracowuje regulamin po przeprowadzeniu konsultacji z przewoźnikami, a zatem nie jest to działanie bez porozumienia z odbiorcami usługi. Przede wszystkim jednak regulamin określa zasady współpracy między przedsiębiorcami. Nie dotyczy stosunków z konsumentami, a więc nie ma wpływu na ich interesy, których nie może naruszyć. Z tej przyczyny regulamin nie może być poddany kontroli SOKiK w trybie art. 479³⁹ k.p.c. Sąd wskazał ponadto, iż nawet jeżeli regulamin spełnia cechy wzorca umownego, to ze względu na przedstawione powyżej kwestie, jego postanowień nie można uznać za niedozwolone w świetle przepisu art. 385¹ § 1 k.p.c.

3. Negocjacje przed Prezesem UTK zakończone wydaniem decyzji zastępującej umowę

Tryb prowadzenia negocjacji w sprawie zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury regulują przepisy art. 29 ust. 1e–1h utk. Ustawa przewiduje, iż postanowienie w przedmiocie wyznaczenia terminu zakończenia negocjacji, jak również postanowienie w przedmiocie nałożenia obowiązku prowadzenia negocjacji i wyznaczeniu terminu ich zakończenia wydaje Prezes UTK na wniosek którejkolwiek ze stron umowy albo z urzędu. Ponadto w postanowieniu tym nałożyć można obowiązek prowadzenia negocjacji przed Prezesem UTK. Zgłaszając wniosek do organu o wyznaczenie terminu negocjacji, strona zobowiązana jest do przedłożenia projektu umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej oraz aktualnego stanowiska stron, z zaznaczeniem tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia (art. 28 ust. 1g utk). W praktyce, w toku negocjacji strony wymieniają się stanowiskami w kwestiach spornych. Powyższy przepis ma kapitalne znaczenie z perspektywy ustalenia, iż bazowym projektem, który winien przyjąć za podstawę decyzji Prezes UTK są postanowienia wspólnie uzgodnione przez strony. Przedmiotem rozstrzygnięcia wydanego przez organ powinny zatem być kwestie sporne, co do których strony

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 27.02.2009 r. a w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. Nr 35, poz. 274).

nie doszły do porozumienia. Zgodnie z przepisem art. 28 ust. 1i utk po bezskutecznym upływie terminu zakończenia negocjacji Prezes wydaje decyzję zastępującą umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

V. Przedmiot decyzji

1. Koncepcja szeroka – aktualnie przyjęta przez Prezesa UTK

W sytuacji bezskutecznego upływu terminu zakończenia negocjacji wyznaczonego postanowieniem Prezesa UTK, organ wydaje decyzję zastępującą umowę o udostępnienie infrastruktury. Jak to zostało wskazane na wstępie niniejszego opracowania, określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji Prezesa UTK w relacje gospodarcze stron decyzji jest przedmiotem sporu między zarządcą infrastruktury a organem regulacyjnym. Obydwa podmioty prezentują dwie, skrajnie odmienne koncepcje decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury, które mają kluczowe znaczenie dla obrotu gospodarczego w ramach rynku kolejowego.

Popierając teorię szerokiej ingerencji w relacje kształtowane umową między zarządcą a przewoźnikiem, Prezes UTK wskazuje na wynikające z ustawy kompetencje regulatora rynku kolejowego. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym przez organ przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie precyzują jakie regulacje winny być przedmiotem umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Z treści przepisu art. 29 ust. 1 utk Prezes wywodzi jednak, że umowa ta powinna regulować kwestie zasad i warunków udostępnienia infrastruktury kolejowej, będącej w zarządzie PKP PLK w celu realizacji rozkładu jazdy pociągów. W świetle przepisów ustawy o transporcie kolejowym Prezes jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach regulacji transportu kolejowego, do którego zadań z zakresu regulacji transportu kolejowego należy nadzór nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury. Mając na uwadze powyższe kwestie oraz fakt, że ustawa nakłada nań obowiązek wydania decyzji po bezskutecznym upływie terminu do negocjacji, organ wskazuje, iż jako regulator rynku kolejowego uprawniony jest do uregulowania w tejże decyzji zasad i warunków udostępniania infrastruktury kolejowej. Zdaniem Prezesa obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa nie nakładają na niego obowiązku rozstrzygnięcia tylko kwestii spornych między stronami umowy, a skoro jest uprawniony do wydania decyzji zastępującej umowę, to ma również prawo do ukształtowania w całości kwestii związanych z udostępnieniem infrastruktury kolejowej. Co więcej przepisy ustawy nie precyzują, do których części negocjowanej przez strony umowy Prezes może podjąć rozstrzygnięcia, a do których takie uprawnienie mu nie przysługuje. Organ wskazuje, że wydana decyzja zastępuje umowę w całości, a nie tylko w części, dlatego też Prezes UTK musi całościowo przeanalizować jej poszczególne przepisy, w szczególności biorąc pod uwagę ochronę praw pasażerów oraz szczególne zobowiązania przewoźników w tym zakresie. Wprowadzenie do decyzji regulacji mających na celu rozwój rynku kolejowego ma się przyczynić – w ocenie Prezesa UTK – do poprawy sytuacji pasażera w dostępie do usług o charakterze użyteczności publicznej.

Wydając decyzje zastępujące umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, Prezes UTK przedstawia następujący schemat postępowania. Podczas analizy postanowień umowy proponowanych przez strony organ bada czy ustalenia stron nie naruszają przepisów prawa, a także, jaki jest ich wpływ na interes stron i dobro rynku kolejowego. W związku z powyższym decyzje

Prezesa UTK zawierają, oprócz rozstrzygnięcia rozbieżności występujących między stronami w zakresie przepisów negocjowanej umowy postanowienia, które strony samodzielnie uzgodniły w toku negocjacji oraz postanowienia, co do których strony nie zgłaszały rozbieżności w stopniu, w jakim odpowiadają wskazanym powyżej wymogom. Wskazując na pełnioną funkcję organu regulacyjnego, Prezes UTK uznaje za właściwe i zasadne rozszerzenie lub usunięcie niektórych postanowień negocjowanej umowy lub dodanie nowych nieprzewidzianych przez strony regulacji. W ocenie Prezesa UTK takie zabiegi mają na celu realizację jego kompetencji wynikających z przepisu art. 13 utk.

Z przedstawionego powyżej opisu szablonu procedury przyjętej przez organ, wyłania się esencja koncepcji szerokiej ingerencji Prezesa UTK w stosunki między stronami. Podsumowując stanowisko regulatora należy wskazać, iż jego zdaniem w decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury powinny znaleźć się wszelkie elementy tej umowy, a skoro przepisy nadają Prezesowi prawo do wydania takiej decyzji, to legitymują go również do ukształtowania postanowień tej decyzji w sposób, który jego zdaniem będzie najkorzystniejszy z perspektywy funkcjonowania rynku kolejowego (niekoniecznie interesów stron). Prezes nie ogranicza swojej roli wyłącznie do rozstrzygnięcia sporu między stronami, lecz uznaje za pożądane dodanie nieprzewidzianych przez strony lub nawet usunięcie tych, co do których strony się zgodziły. Nie będzie zatem nadużyciem stwierdzenie, że Prezes UTK przyznaje sobie *de facto* prawo do dowolnego ukształtowania relacji gospodarczych między uczestnikami rynku kolejowego za pośrednictwem decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury.

W celu zobrazowania, jak powyższe zagadnienie kształtuje się w aspekcie praktycznym, właściwym wydaje się przedstawienie konkretnych przepisów decyzji zastępujących umowy wydanych przez Prezesa UTK na rozkład jazdy 2011/2012. Jako przykład, wyraźnie obrazujący stopień ingerencji w sytuację materialną zarządcy infrastruktury, posłużyć może regulacja wprowadzona do decyzji zastępujących umowy z trzema przewoźnikami zobowiązująca PKP PLK do wdrożenia systemu komputerowego umożliwiającego opracowanie jednego zastępczego rozkładu jazdy dla każdego pociągu, uwzględniającego wszystkie zamknięcia na przydzielonej trasie. Przyczynkiem do wprowadzenia powyższej regulacji był fakt, iż dotychczasowa forma, w jakiej przewoźnicy otrzymywali zastępczy rozkład jazdy, powodowała ich zdaniem sytuację, w której nie byli w stanie przekazać podróżnym jednej spójnej informacji. Przewoźnicy wyrazili dezaprobatę wobec okoliczności, iż zastępczy rozkład jazdy pociągów obejmuje tylko część trasy pociągu podlegającej danej ekspozyturze PLP PLK, na terenie której prowadzone są roboty skutkujące wydaniem zastępczego rozkładu jazdy pociągów. W takim wypadku zmiana rozkładu jazdy na trasie pociągu i koordynacja zmian związanych z zastępczymi rozkładami jazdy pociągów wydawanych przez różne ekspozyтуры PKP PLK obciąża przewoźników. Organ uznał, że to zarządca jest inicjatorem powstania zastępczego rozkładu jazdy, tym samym powinien podawać ten rozkład w takiej formie, która umożliwi przewoźnikom jego stosowanie w sposób spójny oraz niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, jak również umożliwiający przekazanie wiarygodnych informacji pasażerom w odpowiednim czasie, a mianowicie za pośrednictwem systemu komputerowego. Zarządca zaskarżył powyższy przepis decyzji, wskazując, że stanowi przejaw zbyt „głębokiego” ingerowania w wewnętrzne sprawy majątkowe PKP PLK. Zarządca wskazał, iż po polskich liniach kolejowych dziennie przejeżdża ponad 7 tysięcy składów. Stworzenie systemu informatycznego,

który byłby zdolny do obsługi tworzenia rocznych rozkładów jazdy, indywidualnych rozkładów jazdy, zastępczych rozkładów jazdy, jak również anulowania zarezerwowanych tras pociągów oraz śledzenia pociągów w trakcie ich przejazdu stanowi poważne wyzwanie nie tylko pod względem czasowym, lecz także logistycznym i finansowym. Dotychczas PKP PLK stworzyła własnymi siłami program do tworzenia indywidualnych rozkładów jazdy (SKRJ), program do śledzenia przejazdu pociągów (SEPE) oraz program kontroli dyżurnego ruchu (SWDR). W celu zobrazowania wielkości zadania należy wskazać, iż szacunkowo koszt wprowadzenia jednego modułu wynosi około 35 milionów **złoty**ch. PKP PLK podczas negocjacji zaoferowała, że dołoży starań by w jak najkrótszym czasie z informatyzować obsługę pociągów. Zarządca podniósł jednak, iż nie może to być zobowiązaniem PKP PLK wynikającym z decyzji organu. Zakończenie czynności informatyzacji zależy od finansów spółki, jak również od stanów prawnych kreowanych przez ustawę o transporcie kolejowym. Nałożenie zatem obowiązku wprowadzenia rozwiązań informatycznych jest nie tylko zobowiązaniem bez podstawy prawnej, lecz także ingerencją w sprawy wewnętrzne PKP PLK, do czego, zdaniem zarządcy, Prezes UTK nie jest uprawniony. Cytowanym wcześniej wyrokiem w sprawie AmK 1/12 roku SOKiK wykreślił zaskarżony przepis, wskazując, że Prezes nałożył ten obowiązek bez podania podstawy prawnej oraz wskazania źródeł dochodu na pokrycie wielomilionowych kosztów jego realizacji.

Z kolei przykładem umieszczenia w decyzji postanowień, które nie były negocjowane przez strony może być wyznaczenie zarządcy przez Prezesa UTK jednodniowego terminu na potwierdzenie przyjęcia „rezygnacji z przydzielonej trasy pociągu”, jak również odrzucenia tejże rezygnacji w przypadku stwierdzenia błędnych danych w niej zawartych. Uzasadniając przyjęte stanowisko organ wskazał, iż jego zdaniem powyższe uszczegółowienie jest konieczne w celu realizacji obowiązku wynikającego z przepisu art. 8 rozporządzenia 1371/2007/WE²⁰, a także z art. 2 ust. 2 Prawa przewozowego²¹ oraz § 5 ust. 2 rozporządzenia w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy z 2006 r.²². W świetle powyższych przepisów – jak wywołał Prezes UTK – przewoźnicy kolejowi zobowiązani są do udzielenia pasażerom, na ich żądanie, m.in. informacji dotyczących rozkładu jazdy i warunków najszybszej podróży oraz działaniach mogących przerwać lub opóźnić połączenia. Przepisy zobowiązują przewoźnika wykonującego regularne przewozy osób do podania do publicznej wiadomości rozkładu jazdy środków transportowych przez zamieszczenie informacji na wszystkich dworcach i przystankach wymienionych w rozkładzie jazdy. Ponadto przepisy rozporządzenia w sprawie rozkładów jazdy zobowiązują przewoźnika do podania do publicznej wiadomości zmian w treści obowiązującego rozkładu jazdy w terminie 7 dni przed terminem ich obowiązywania. Prezes UTK uznał, iż zaproponowana zmiana powinna przyczynić się do sprawnej realizacji nałożonych na przewoźników obowiązków. Co więcej, w ramach powyższych postanowień decyzji organ wskazał konkretnego pracownika zarządcy upoważnionego do przyjmowania rezygnacji składanej przez poszczególnych przewoźników. Zarządca zaskarżył powyższy przepis decyzji wskazując, iż stanowi naruszenie przepisu art. 29 ust. 1i utk polegające na dowolnym wręcz naniesieniu zmian do stosunku zobowiązaniowego

²⁰ Rozporządzenie WE nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. Urz. UE 2007 L 315/14).

²¹ Ustawa z 15.11.1984 r. – Prawo przewozowe (t. jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 z późn. zm.).

²² Rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z 13.01.2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości (Dz.U. Nr 12, poz. 79).

między przedsiębiorcami, postanowienie to wprowadzone zostało bowiem jedynie z inicjatywy Prezesa UTK. Organ nie wziął jednak pod uwagę okoliczności, iż spełnienie przedmiotowego zobowiązania będzie praktycznie niemożliwe ze względu na liczbę składanych rezygnacji, których jednorazowo od jednego przewoźnika wpływa nawet ponad sto. Wprowadzenie rezygnacji oraz wysłanie jej potwierdzenia to minimum 10 minut. W obliczu tych okoliczności zarządca nie dysponuje wystarczającymi mocami przerobowymi i musiałby stworzyć nowe etaty dla pracowników. Ponadto termin wysłania potwierdzenia w żaden sposób nie wpływa na wysokość naliczanej opłaty rezerwacyjnej, ponieważ wiążąca jest tutaj data wpływu rezygnacji. W drodze cytowanego wcześniej wyroku SOKiK w sprawie AmK 1/12 wykreślił zaskarżone przepisy zobowiązujące zarządcę do potwierdzenia przyjęcia rezygnacji w terminie jednego dnia, uznając, iż nie mają one uzasadnienia praktycznego. Sąd wskazał ponadto, iż ze względu na brak skutków w postaci kar umownych za niewykonanie tego zobowiązania przedmiotowe postanowienia byłyby martwe. Co więcej, zdaniem Sądu Okręgowego postanowienie dotyczące wskazania osoby upoważnionej, do której przewoźnik powinien kierować informację o rezygnacji z przedzielonej trasy pociągu jest zbyt szczegółowe.

Powyższe przykłady wprowadzonych przez Prezesa UTK postanowień decyzji świadczą o przyjętym przez ten organ modelu sprawowania funkcji regulacyjnych rynku kolejowego. Wydając decyzje zastępujące umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, Prezes UTK konsekwentnie realizuje koncepcję „szerokiej” i „głębokiej” ingerencji zarówno w relacje między zarządcą a przewoźnikami, jak i w wewnętrzne, finansowe sprawy samego zarządcy infrastruktury. Z jednej strony mamy tu zatem do czynienia z próbami przymuszenia PKP PLK do wprowadzenia innego standardu peronów niż ten wynikający ze stosownych rozporządzeń, jak również przyspieszenia informatyzacji na kolei, które to kwestie nie zostały jednak przez organ rozważone w aspekcie konsekwencji finansowych dla PKP PLK. Z drugiej zaś – organ wprowadza do decyzji nienegocjowane między stronami postanowienia lub, działając zbyt szczegółowo, określa z imienia i nazwiska pracownika upoważnionego do przyjmowania rezygnacji. Co prawda został w tym zakresie przewidziany tryb zmiany decyzji przez strony, jednak tak znaczny stopień szczegółowości postanowień decyzji, jak również komplikacje związane z wymianą jednej osoby wydają się być nieuzasadnione. Jednocześnie wypada wskazać, iż Prezes UTK również w decyzjach zastępujących umowy o udostępnienie infrastruktury na rozkład jazdy 2012/2013 niezmiennie popierał koncepcję regulatora rynku jako organu uprawnionego do dowolnego kreowania zobowiązań między uczestnikami rynku kolejowego.

2. Koncepcja wąska – stanowisko PKP PLK

Zarządca infrastruktury stoi na stanowisku, iż wydając decyzję zastępującą umowę o udostępnienie infrastruktury, Prezes UTK powinien jednak znacząco ograniczyć ingerowanie zarówno w relacje między stronami, jak i w sytuację materialną danego podmiotu. Dopuszczalna „głębokość” oddziaływania organu regulacyjnego na rynku uzależniona jest od obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie, a zatem wszelkie organy państwa mogą działać tylko w takiej sferze i przy użyciu takich narzędzi, na jakie pozwala im prawo. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w odpowiednich przepisach prawa konstytucyjnego i zasadach kodeksu postępowania administracyjnego, w świetle których organy działają w granicach, tj. w ramach, przyznanych im kompetencji.

W odniesieniu do uprawnień Prezesa UTK, prezentowany wyżej pogląd podzielił w całości Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku w sprawie VII SA/Wa 104/12²³. W treści uzasadnienia wskazanego orzeczenia czytamy: „Abstrahując z przyczyn powyższych od zasadności nałożonych na skarżącą obowiązków, zdaniem Sądu, Prezes UTK, w sentencji zaskarżonej decyzji mógł jedynie określić obowiązki Zarządcy infrastruktury w odniesieniu do prawnych wymogów, jakie na nim spoczywają. Przykładowo obowiązki te mogły być określone albo poprzez nakaz opracowania stosownego regulaminu, albo poprzez nakazanie jego uzupełnienia, jeśli postanowienia tego aktu nie odpowiadałyby wymogom prawa, albo poprzez nakazanie działań będących realizacją regulaminu (jeśli taki istnieje) i przepisów prawa. Natomiast przyjęty w zaskarżonej decyzji sposób określenia nieprawidłowości w zakresie naliczania opłat za minimalny dostęp do infrastruktury oraz wskazanie nierównego traktowania przewoźników kolejowych jest ujęciem abstrakcyjnym, tym samym zarzut skargi o braku podstawy prawnej do takiego określenia nieprawidłowości skarżącej został uwzględniony”.

W ustawie o transporcie kolejowym brak jest prawnej definicji pojęcia regulacja. Podobnie jest w zasadzie we wszystkich innych ustawach „regulujących” rynek. Wyjątek w tym zakresie stanowi Prawo energetyczne, gdzie w art. 3 pkt 15 wskazano, iż „regulacja – stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”. Powyższy przepis wzmacnia zatem stanowisko prezentowane powyżej, a odnoszące się do ustawowych ram i zakresu regulacji. W ustawie o transporcie kolejowym określono natomiast, co należy do uprawnień Prezesa UTK z zakresu regulacji rynku kolejowego (art. 13 utk). Przyjęto definicję dość szczegółową, wprowadzając niejako katalog zamknięty. Z literalnego brzmienia wyszczególnienia zawartego w art. 13 utk nie wynika natomiast, aby uprawnienie wskazane w art. 29 ust. 1i utk (tj. wydanie decyzji zastępujące umowę o udostępnienie infrastruktury) mogło przysługiwać Prezesowi UTK w zakresie zadań w obrębie regulacji rynku. W ramach przedmiotowego zagadnienia mamy zatem do czynienia z konfliktem pomiędzy normą ogólną a normą szczególną, którą jak się wydaje „sprowokował” sam ustawodawca, wykraczając niejako poza katalog, który sam stworzył. Mimo to możliwość wydania orzeczenia o charakterze władczym z art. 29 ust. 1i utk, winna być postrzegana jako uprawnienie z zakresu regulacji z uwagi na dwa czynniki. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, iż na gruncie art. 10 utk brak jest możliwości innego zakwalifikowania działania Prezesa UTK w ramach przysługującej mu właściwości rzeczowej. Po drugie, jak się wydaje, w pełni uprawnione może być zastosowanie w niniejszej sprawie reguły, iż norma szczególna zyskuje prymat nad normą ogólną. Kwestią kluczową jest jednak ustalenie zakresu narzędzi władczych organu, mogących wpłynąć na kształt decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

Uprawnienie z art. 29 ust. 1i utk ma na celu jedynie doprowadzenie do optymalnej sytuacji, w której licencjonowany przewoźnik kolejowy nie zostanie pozbawiony możliwości korzystania z infrastruktury, co mogłoby skutkować utratą dla pasażerów prawa dostępu do usług o charakterze użyteczności publicznej. Prezes UTK nie ma natomiast uprawnień do formułowania ustaleń pomiędzy niezależnymi przedsiębiorcami w zakresie *accidentalium negotii* umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Uprawnienie takie nie wynika z przepisu art. 29 ust. 1i utk; nie może być

²³ Wyr. WSA w Warszawie z 1.06.2012r. w sprawie VII SA/Wa 104/12.

ono również interpretowane w sposób rozszerzający. W przyjętym przez Prezesa UTK modelu działania organ przekracza swoje uprawnienia w zakresie, w jakim w sposób swobodny ukształtował stosunek między stronami umowy. Prezes UTK w sposób zbyt „głęboki” wpływa na zakres ustaleń pomiędzy przedsiębiorcami, tworząc niejako własną wizję umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

Mając powyższe na uwadze, należy dojść do wniosku, iż Prezes UTK, wydając przedmiotowe decyzje, dopuszcza się naruszenia przepisu art. 29 ust. 1i utk polegającego na rozstrzygnięciu kwestii, w zakresie których nie był uprawniony – orzekając o stosunkach cywilnoprawnych i handlowych między stronami umowy. Prawidłowe ustalenie w tym zakresie winno zmierzać do ukształtowania decyzją umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej w zakresie warunków koniecznych (*essentialia negotii*) do jej zawarcia i egzekwowania. Za niedopuszczalne natomiast uznać należy wprowadzanie przez Prezesa UTK do kontraktu handlowego zobowiązań i ustaleń, o które nawet strony nie postulowały, a nadto nakładanie na nie dodatkowych zobowiązań finansowych, z pominięciem sytuacji ekonomicznej podmiotu.

Reasumując wskazać należy, iż analiza ustawy o transporcie kolejowym dokonana przez pryzmat przepisów prawa administracyjnego i konstytucyjnego prowadzi do konkluzji, że właściwą koncepcją działania Prezesa UTK w zakresie formułowania postanowień decyzji zastępujących umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej jest koncepcja „wąska”. Wydając taka decyzję, organ winien skupić się wyłącznie na warunkach koniecznych kontraktu, tak aby możliwa była jego egzekucja, a mianowicie udostępnienie przewoźnikowi infrastruktury kolejowej. Za podstawę do wydania decyzji organ winien zatem przyjąć projekt uzgodniony przez strony, nie dokonując w nim żadnych zmian – o ile jego postanowienia nie naruszają przepisów ustawy. Za niedopuszczalne uznać należy ingerowanie przez Prezesa UTK w regulacje przyjęte przez strony, jak również wprowadzanie do decyzji postanowień w ogóle przez strony nienegocjowanych. Takie działanie organu mija się z intencją ustawodawcy. Jaki bowiem byłby sens przyznawania zarządcy i przewoźnikom uprawnienia do samostanowienia o własnych stosunkach zobowiązaniowych, w sytuacji gdy organ administracji publicznej miałby prawo do dowolnego wnikania w te stosunki. Prymatem w dostępie do infrastruktury powinny być więc ustalenia umowne stron. Należy przyjąć, że gdyby intencją ustawodawcy było nałożenie szablonu uregulowań do infrastruktury, to przecież mógłby to uczynić w ustawie lub w akcie prawnym niższego rzędu.

W sytuacji zaś, gdy strony nie dojdą do porozumienia w zakresie pewnych postawień umowy, Prezes powinien zbadać czy sporne postanowienia są konieczne dla funkcjonowania decyzji w obrocie prawnym, czy też stanowią wyłącznie *accidentalialia negotii*. Jeżeli zatem chodzi o postanowienia konieczne, Prezes UTK powinien wedle swego uznania uregulować sporną kwestie, biorąc jednak pod uwagę stanowiska stron prezentowane w toku negocjacji oraz szeroko rozumianą sytuację gospodarczą obydwu podmiotów. Niezależnie jednak od powyższego, uprawnienia lub obowiązki nakładane na strony w decyzji zawsze powinny mieć źródło w konkretnych przepisach prawa wskazanych przez organ w decyzji. Jeżeli zaś kwestie sporne stanowią tylko ustalenia poboczne, które strony mogą uregulować na przykład w drodze odrębnych umów, Prezes powinien pominąć takie regulacje w decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury.

Przedstawiona powyżej koncepcja kompetencji Prezesa UTK w omawianym zakresie znajduje odzwierciedlenie w judykaturze. W przytaczanym dotychczas kilkukrotnie wyroku w sprawie

AmK 1/12 SOKiK wyraźnie zaakcentował kwestie podnoszone przez zarządcę. W toku negocjacji strony złożyły zgodny wniosek o rozstrzygnięcie przez Prezesa UTK tylko tych kwestii, które nie zostały ustalone w drodze przeprowadzonych rozmów, a zatem tych tylko zagadnień, w zakresie których strony nie osiągnęły porozumienia. W ocenie Sądu intencją stron było, aby Prezes UTK przy wydawaniu decyzji za bazowy przyjął projekt umowy w treści uzgodnionej przez strony i uzupełnił ten projekt w drodze rozstrzygnięcia kwestii spornych. Bez znaczenia pozostaje w tym kontekście okoliczność, iż strony w protokole zgodziły się, iż w wydanej przez Prezesa UTK decyzji literalne brzmienie postanowień negocjowanej umowy w zakresie przez nie ustalonym może ulec zmianie. Sąd jednoznacznie wskazał, iż: „Wydając decyzję Prezes UTK powinien dążyć do zachowania zapisów uzgodnionych przez strony w niezmienionej formie, o ile były one zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa o charakterze ogólnym i traktowały w sposób jednolity wszystkich uczestników rynku”. Przyjęcie takiego sposobu rozstrzygnięcia sporu znacząco przyczyni się zdaniem Sądu do osiągnięcia pożądanego skutku w postaci porozumienia stron.

Co więcej SOKiK wskazał, iż Prezes UTK nie powinien w decyzji indywidualnej zawierać rozstrzygnięć o charakterze generalnym, odnoszącym się do wszystkich przewoźników występujących lub mogących występować na rynku. Sąd ocenił, iż takim właśnie rozstrzygnięciem był przepis decyzji zobowiązujący zarządcę do zachowania parametrów linii kolejowych oraz czasu przejazdu pociągów zgodnie z danymi przekazanymi przewoźnikowi. W przypadku obniżenia parametrów linii kolejowych, wykreślony przez Sąd, przepis decyzji zobowiązywał zarządcę do aktualizowania parametrów charakteryzujących kategorię linii kolejowych, w szczególności w związku z prowadzonymi pracami remontowymi i modernizacyjnymi oraz przedłużającymi się ograniczeniami prędkości wynikającymi ze złego stanu infrastruktury kolejowej. Przedmiotowa regulacja została jednak wprowadzona wyłącznie z inicjatywy Prezesa UTK, strony nie prowadziły bowiem w ogóle ustaleń dotyczących tej kwestii. Co więcej, zagadnienia związane z aktualizowaniem parametrów linii kolejowych były w dacie wydania decyzji zastępującej umowę przedmiotem innego postępowania administracyjnego; organ wydał w tym przedmiocie decyzję, która została zaskarżona przez zarządcę i oczekiwała na rozstrzygnięcie przed sądem administracyjnym. Uzasadniając decyzję o wykreśleniu tego przepisu, SOKiK wskazał, iż zawarty w nim obowiązek ma charakter generalny i był przedmiotem innej decyzji administracyjnej Prezesa UTK, wobec czego brak podstaw prawnych do zamieszczenia tego postanowienia w decyzji o charakterze indywidualnym, ponieważ mogłoby to prowadzić do postawienia zarządcy zarzutu nierównego traktowania przewoźników.

Bardzo silnie zaakcentowanym przez SOKiK w przedmiotowym wyroku jest wymóg formułowania obowiązków którejkolwiek ze stron wyłącznie w oparciu o obowiązujące przepisy prawa. Innymi słowy, wykreślone zostały te postanowienia decyzji zastępującej umowę, w których brak było podstawy prawnej w przepisach ustawy o transporcie kolejowym do takiego ukształtowania obowiązków PKP PLK. W nawiązaniu do powyższej kwestii Sąd wskazał, iż niedopuszczalne jest określanie w decyzji zastępującej umowę obowiązków stron w sposób odmienny niż to wynika z obowiązujących przepisów ustaw, rozporządzeń oraz zatwierdzonych przez Prezesa instrukcji. Oprócz przedstawionych wcześniej postanowień dotyczących obowiązku wdrożenia systemu informatycznego, jak również wprowadzenia wyższego standardu peronów niż ten wynikający z obowiązujących przepisów rozporządzenia, Sąd zdecydował o wykreśleniu postanowienia

zobowiązującego PKP PLK do przekazywania przewoźnikowi prawidłowo przygotowanego zastępczego rozkładu jazdy dla każdego pociągu oraz, w przypadku nieprzekazania prawidłowo przygotowanego zastępczego rozkładu jazdy, nakazującego zarządcy zapłacenie kary umownej w wysokości 1000 zł za każde naruszenie dotyczące każdego pociągu. Prezes UTK uzasadniał wprowadzenie tej regulacji problemami ze spójnością zastępczych rozkładów jazdy wydawanych przez różne dyspozytury – opisanymi wcześniej jako uzasadnienie próby wprowadzenia systemu informatycznego. Zgodnie z przepisem art. 30 utk zarządca zobowiązany jest do opracowania rozkładu jazdy. Z jego przygotowaniem związana jest procedura zgłaszania tras przez przewoźników. Sposób opracowania rozkładu jazdy jest przewidziany w regulaminie przydzielania tras, ten zaś został opracowany na podstawie § 19 cyt. wyż. rozporządzenia w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej z 2009 r. W razie zaistnienia konieczności prowadzenia robót na liniach kolejowych przygotowany jest nowy rozkład jazdy, nazywany umownie „zastępczym”. Zarówno dla pierwotnego (rocznego), jak i zastępczego rozkładu jazdy stosuje się te same zasady prawa. Niezrozumiałym pozostawało dla zarządcy dlaczego Prezes UTK dla rozkładu zastępczego kreuje przymiotnik „prawidłowy” i obarcza jego brak karą umowną w wysokości 1000 zł za „każde naruszenie”. Przynajmniej żaden przepis prawa nie wskazuje kryteriów, wedle których należy oceniać czy rozkład jazdy jest prawidłowy, czy też nieprawidłowy. Ponadto nie istnieje żadna prawna podstawa, w oparciu o którą Prezes mógłby wprowadzić obowiązkowe kary umowne, przy jednoczesnym braku wyjaśnienia jak należy rozumieć „każde naruszenie dotyczące każdego pociągu”. SOKiK zdecydował o wykreśleniu tych postanowień decyzji, oceniając iż brak jest podstaw prawnych do takiego ukształtowania obowiązków PKP PLK. Sąd uznał, iż przepis przyjęty w decyzji jest nieprecyzyjny w zakresie określenia dokładności i treści zastępczego rozkładu jazdy, natomiast organ nie przedstawił żadnej kalkulacji uzasadniającej ustalenie poziomu kary pieniężnej.

Z uzasadnieniem przedstawionego powyżej rozstrzygnięcia SOKiK koresponduje cytowany wcześniej wyrok WSA w sprawie VII SA/Wa 104/12 ze skargi PKP PLK SA na decyzję Prezesa UTK w przedmiocie stwierdzenia naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa, traktujący o ogólnych kompetencjach Prezesa UTK. W uzasadnieniu powyższego wyroku uchylającego zaskarżoną przez zarządcę decyzję, WSA wskazał, iż zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w przepisie art. 7 Konstytucji RP, nie można przypisywać organowi państwowemu kompetencji niemających wyraźnego umocowania w normach rangi ustawowej. Oznacza to, że nadzór Prezesa UTK może być wykonywany tylko w zakresie, formach i na zasadach uregulowanych przepisami prawa. Nie można zatem – w tym kontekście powyższej tezy WSA – wywodzić z ogólnych norm o roli Prezesa UTK jako regulatora rynku, niewynikających z ustawy uprawnień organu do dowolnego kreowania stosunków między stronami decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Ponadto WSA podniósł, iż „musi istnieć wyraźny przepis, formułujący obowiązek prawny zarządcy infrastruktury, a dopiero jego naruszenie może skutkować wydaniem decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości. Jednak w ocenie Sądu do przepisów tych nie można zaliczyć ogólnej zasady działalności zarządcy, nakazującej uwzględnienie równego traktowania wszystkich przewoźników, jeżeli nie przejawia się ona w przepisach szczegółowych”. Z powyższego jednoznacznie wynika zasada – wyartykułowana również w wyroku SOKiK w sprawie AmK 1/12 – w świetle której Prezes UTK może obarczać zarządcę obowiązkami jedynie w sytuacji, gdy

take obowiązki mają podstawę w konkretnych, wskazanych przez organ przepisach aktualnie obowiązującego porządku prawnego.

VI. Wnioski końcowe

Prezentowana przez PKP PLK koncepcja „wąskiej” ingerencji Prezesa UTK w relacje między uczestnikami rynku kolejowego znajduje potwierdzenie w stanowisku prezentowanym w orzecznictwie SOKiK oraz WSA w Warszawie. Zarówno w świetle przytoczonych powyżej orzeczeń, jak i przepisów ustawy o transporcie kolejowym organ nie dysponuje kompetencjami pozwalającymi na dowolne kreowanie stosunków w umowach o udostępnienie infrastruktury kolejowej. Również porównanie zakresu kompetencji Prezesa UTK z innymi regulatorami rynków prowadzi do powyższej konstatacji. Należy zatem uznać, iż każdorazowo punktem wyjścia do ustalania treści decyzji zastępującej umowę winny być zgodne ustalenia stron. Natomiast w razie braku porozumienia co do niektórych postanowień umowy, za podstawę rozstrzygnięcia powinny zostać przyjęte konkretne przepisy prawa statuujące konkretne obowiązki stron w odniesieniu do postanowień koniecznych umowy, pozostałe zaś sporne postanowienia nie powinny być przedmiotem rozstrzygnięcia dokonanego przez Prezesa UTK.