

## Decyzje Prezesa UTK zastępujące umowy o udostępnianiu infrastruktury kolejowej.

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 25 listopada 2013 r.  
(akt XVII AmK 3/12)

1. **Regulacja rynku jest działaniem administracyjnoprawnym podejmowanym w sytuacji, gdy na rynku nie funkcjonują mechanizmy rynkowe. Rolą Prezesa UTK jest ukształtowanie środkami administracyjnymi stosunku cywilnoprawnego pomiędzy podmiotami działającymi na rynku regulowanym w taki sposób, aby odpowiadał on równoprawnym relacjom pomiędzy kontrahentami występującymi na rynkach konkurencyjnych.**
2. **Prezes UTK, działając w ramach uznania administracyjnego, jest uprawniony na podstawie art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym<sup>1</sup> (dalej: utk) po bezskutecznym upływie terminu zakończenia negocjacji, wyznaczonego w postanowieniu, o którym mowa w art. 29 ust. 1e i 1h utk, do wydania decyzji zastępującej umowę o udostępnianie infrastruktury kolejowej, określającej postanowienia, które są istotne z punktu widzenia udostępniania infrastruktury przez zarządcę przewoźnikowi oraz do ustalania zasad zapewniających prawidłową współpracę pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury.**
3. **Przepis art. 29 ust. 1 i utk nie zawiera ograniczeń działań Prezesa UTK do działania wyłącznie w zakresie treści prowadzonych negocjacji. Wydając decyzję w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej, Prezes UTK ma obowiązek stworzenia prawnych warunków dla zapewnienia minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej oraz dostępu do sieci kolejowej, do urządzeń związanych z obsługą pociągów, a także do zapewnienia tej obsługi. Skoro decyzja o dostępie do infrastruktury kolejowej w zakresie objętym decyzją zastępuje umowę, to musi ona zawierać niezbędne elementy tej umowy, które umożliwią jej realne funkcjonowanie w obrocie.**

Pismem z 30 listopada 2011 r. Prezes UTK na podstawie art. 61 § 1 i § 4 k.p.a oraz art. 29 ust. 1e, 1f, 1i utk, zawiadomił o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zawarcia między Przewozami Regionalnymi Sp. z o.o. (dalej: PR sp. z o.o.) oraz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PLK) umowy o udostępnianie infrastruktury kolejowej (dalej: Umowa), a także o przysługującym im prawie do zapoznania się ze zgromadzonymi aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Prezes UTK nałożył na PR sp. z o.o. oraz PLK obowiązek prowadzenia negocjacji dotyczących zawarcia Umowy o udostępnianie infrastruktury kolejowej do przewozu osób w rozkładzie jazdy 2011/2012 przed Prezesem UTK, wyznaczając termin negocjacji na dzień 5 i 9 grudnia 2011 r. w siedzibie UTK. Po przeprowadzeniu negocjacji w wyznaczonych terminach, strony zgodnie zwróciły się do Prezesa UTK o rozstrzygnięcie tych elementów Umowy, które nie zostały ustalone w toku negocjacji. W związku

<sup>1</sup> Ustawa z 28.03.2013 r. o transporcie kolejowym (t.j.: Dz. U. z 2007 r., nr 16, poz. 94 ze zm.).

z powyższym decyzją z 30 grudnia 2011 r. (nr DRRK-WR-910-17/2011) Prezes UTK ustalił warunki udostępniania infrastruktury kolejowej na rozkład jazdy obowiązujący od 11 grudnia 2011 r. do 8 grudnia 2012 r. pomiędzy PR sp. z o.o. a PLK i nadał wskazanej decyzji rygor natychmiastowej wykonywalności.

PLK wniosło odwołanie od przedmiotowej decyzji Prezesa UTK do SOKiK. PLK zarzuciła decyzji naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.: (a) art. 10 pkt 1 utk w zw. z art. 13 utk w zw. z art. 29 ust. 1i utk, skutkujące niezasadnym przyjęciem, iż Prezes UTK w ramach zadań z zakresu regulacji jest uprawniony do dowolnego kreowania praw i obowiązków licencjonowanego przewoźnika i zarządcy zamierzających zawrzeć umowę o udostępnienie do infrastruktury kolejowej, podczas gdy prawidłowa interpretacja regulacji z art. 29 ust. 1i utk, zdaniem skarżącej winna prowadzić do wniosku, iż Prezes UTK władny jest podjąć jedynie ograniczone działania w tym zakresie, w szczególności nienaruszające integralności ekonomicznej podmiotów gospodarczych oraz nietworzące dodatkowych zobowiązań niepostulowanych przez strony w trybie negocjacji oraz (b) art. 29 ust. 1i utk, art. 32 ust. 1 w zw. z art. 384 k.c., § 19 ust 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia dostępowego<sup>2</sup> polegające na błędnym przyjęciu, iż regulamin przydzielania tras pociągów, o którym mowa w art. 32 ust. 1 utk jest wzorcem umowy w rozumieniu art. 384 k.c., co jednocześnie w odniesieniu do innych umów zawieranych przez zarządcę z licencjonowanymi przewoźnikami narusza zasadę równego traktowania wszystkich przewoźników w zakresie zawieranych z nimi umów oraz (c) art. 30 utk polegające na nałożeniu przez Prezesa UTK obowiązku wynikającego z treści § 4 ust. 7 i 8 Umowy zobowiązującej zarządcę infrastruktury do przekazywania „prawidłowo przygotowanego zastępczego rozkładu jazdy” i nakładającego karę umowną w wysokości 1000 zł wtedy, gdy obowiązek ten przekracza nałożone na zarządcę obowiązki związane z przygotowaniem rozkładu jazdy, wprowadzające nieostre pojęcie „prawidłowego” i penalizując ich naruszenie przez bezprawną karę umowną oraz (d) § 67 instrukcji Ir-1 zatwierdzonej decyzją Prezesa UTK oraz wprowadzenie sprzeczności wewnętrznej Umowy (decyzji) pomiędzy § 4 ust. 11 oraz § 7 ust. 8 i 9 Umowy poprzez niezasadne nałożenie na zarządcę infrastruktury kary w kwocie 50 zł za ograniczenie dysponowania taboru przewoźnika wtedy, gdy ograniczenie takie wypływa z zatwierdzonej przez Prezesa UTK instrukcji Ir-1 oraz konieczności wykorzystania taboru przewoźnika do ściągnięcia innego uszkodzonego taboru z linii kolejowej oraz (e) art. 29 ust. 1 i utk, poprzez niezasadne nałożenie na zarządcę infrastruktury obowiązku informowania przewoźnika o potwierdzeniu przejścia rezygnacji z przydzielonej trasy pociągu oraz informowania o błędnych danych zawartych w rezygnacji w terminie nieprzekraczającym jednego dnia roboczego, podczas gdy zapisy takie nie były przedmiotem negocjacji stron Umowy, a ich wykonanie, z uwagi na ilość wpływających wniosków może nie być możliwe, natomiast ewentualne uchybienie nie wpływa na wysokość opłaty rezerwacyjnej, do której poniesienia byłby zobowiązany przewoźnik oraz (f) nałożenie przez zarządcę obowiązku wynikającego z § 5 ust. 5 i 6 Umowy (decyzji) wtedy, gdy zakres standardów został określony przez rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej<sup>3</sup> i zarządca infrastruktury nie jest uprawniony do jego zmiany oraz (g) § 5 rozporządzenia dostępowego uprawniającego zarządcę do odmowy przydzielenia trasy pociągu w przypadkach braku

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 27.04.2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. z 2009 r., nr 35, poz. 274).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10.09.1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987).

możliwości korzystania z infrastruktury kolejowej zarządcy w wyniku wyłączenia z eksploatacji linii kolejowej lub jej części, lub powstania ograniczeń w przepustowości wynikających z prowadzenia remontów i modernizacji linii kolejowych, poprzez wprowadzenie zapisu § 4 ust. 5 w związku z § 7 ust. 10 i 11 Umowy (decyzji), przy czym rozporządzenie nie wprowadza obowiązku ponoszenia jakichkolwiek kosztów związanych z koniecznością wprowadzenia komunikacji zastępczej lub skierowania pociągów na trasę objazdową oraz (h) art. 29 1i utk, poprzez niezasadne przyjęcie przez Prezesa UTK, iż zarządca infrastruktury winien być ograniczony w sposobie zaliczania płatności przewoźnika na poczet należności ubocznych od należności głównych najdalej wymagalnych oraz niemożliwości zaliczenia tych płatności na poczet innych długów przewoźnika, podczas gdy wprowadzona regulacja uwzględnia jedynie dążenia przewoźnika, naruszający tym samym interesy ekonomiczne zarządcy oraz (i) art. 29 1i utk poprzez niezasadne przyjęcie przez Prezesa UTK, iż przelew wierzytelności z tytułu zawieranej Umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej winien wymagać zgody stron wyrażonej w formie pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi, podczas gdy wprowadzenie takiej regulacji jest zgodne z wolą tylko jednej ze stron Umowy, a nadto brak jest podstaw do ograniczania prawa zarządcy w tym zakresie oraz (j) art. 29 ust. 1 i utk poprzez niezasadne przyjęcie przez Prezesa UTK, iż najlepszym zabezpieczeniem roszczeń mogących wyniknąć z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania przez przewoźnika jest weksel wraz z deklaracją wekslową, podczas gdy wprowadzenie zabezpieczenia wekslowego nie było przez strony negocjowane, a zdaniem skarżącej najlepszą funkcję w tym zakresie, aby uniknąć drogi postępowania sądowego, może spełnić jedynie oświadczenie o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 k.p.c. PLK powołując się na wskazane zarzuty wniosła o uchylenie decyzji w całości ewentualnie o jej zmianę w postulowanym w odwołaniu zakresie. W odpowiedzi na odwołanie Prezes UTK wniósł o jego oddalenie w całości.

SOKiK, odnosząc się do argumentów stron, stwierdził, że bezzasadny jest zarzut naruszenia art. 29 ust. 1 i utk podniesiony przez PLK. Zgodnie z tym przepisem, po bezskutecznym upływie terminu zakończenia negocjacji wyznaczonego w postanowieniu, Prezes UTK wydaje decyzję w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej. SOKiK stwierdził wbrew wywodom PLK, iż przepis ten nie zawiera ograniczeń działań Prezesa UTK do działania wyłącznie w zakresie treści prowadzonych negocjacji. Wydając decyzję w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej, Prezes UTK ma obowiązek stworzenia prawnych warunków dla zapewnienia minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej oraz dostępu do sieci kolejowej, do urządzeń związanych z obsługą pociągów, a także do zapewnienia tej obsługi, określonych w części I załącznika do ustawy. Skoro decyzja o dostępie do infrastruktury kolejowej w zakresie objętym decyzją zastępuje umowę, to musi ona zawierać niezbędne elementy tej umowy, które umożliwią jej realne funkcjonowanie w obrocie. Nie sprzeciwia się temu ani treść art. 10 pkt 1 utk, ani art. 13 utk, tym bardziej że ust. 9 tego przepisu wymienia jako jedną z kompetencji pozwanego wydawanie decyzji w sprawie otwartego dostępu. Zdaniem Sądu, należy mieć na względzie, że regulacja rynku jest działaniem administracyjnoprawnym podejmowanym w sytuacji, gdy na rynku nie funkcjonują mechanizmy rynkowe. SOKiK podkreślił w wyroku, że rolą Prezesa UTK jest zatem ukształtowanie środkami administracyjnymi stosunku cywilnoprawnego pomiędzy podmiotami działającymi na rynku regulowanym w taki sposób, aby odpowiadał on równoprawnym relacjom pomiędzy kontrahentami występującym na rynkach konkurencyjnych.

SOKiK wskazał, wbrew podniesionym przez PLK zarzutom, że Regulamin przydzielania tras jest wzorcem umownym w rozumieniu art. 384–385 k.c. Postanowienie to trudno uznać za ingerencję w prawa PLK skoro nie zawiera żadnych obowiązków, pozostając jedynie stwierdzeniem faktu, że skoro regulamin odpowiada definicji wzorca umownego zawartej w art. 384 § 1 k.c., to nim jest. Nie zmienia tego fakt konsultowania tego regulaminu z przewoźnikami, gdyż konsultacja jest jedynie zasięgnięciem opinii bez obowiązku jej uwzględnienia, a ostatecznie Regulamin sporządza (ustala) jednostronnie PLK.

Odnosząc się do zarzutu skarżącej odnośnie do postanowienia Umowy zobowiązującego zarządcę infrastruktury do przekazywania „prawidłowo przygotowanego zastępczego rozkładu jazdy” i nakładającego karę umowną w wysokości 1000 zł wtedy, gdy obowiązek ten przekracza nałożone na zarządcę obowiązki, Sąd uznał, że zastrzeżenie w przypadku niewykonania umowy kar umownych, zwłaszcza gdy dokładne obliczenie szkody z tego tytułu nie jest możliwe lub jest istotnie utrudnione jest normalną praktyką kontraktową. Także zapis § 4 ust. 7 i 8 Umowy, w ocenie SOKiK, służy wyłącznie zapewnieniu realnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Sąd zwrócił uwagę, że PLK nie kwestionuje, że ciąży na nim obowiązek opracowania i udostępniania rozkładu jazdy, a w razie konieczności robót na liniach przygotowania rozkładu „zastępczego”, którego istnienie warunkuje skuteczne korzystanie z infrastruktury. Jest oczywistym, że obowiązek ten jest spełniony, gdy rozkład taki sporządzony zostanie prawidłowo, tj. w zgodzie przepisami i zasadami sztuki. Sąd zwrócił uwagę, że PLK jako wyspecjalizowany przedsiębiorca nie powinien mieć trudności z interpretacją słowa „prawidłowy”.

SOKiK uznał za chybiony argument PLK o sprzeczności wewnętrznej Umowy (decyzji) pomiędzy § 4 ust. 11 oraz § 7 ust. 8 i 9 Umowy poprzez niezasadne nałożenie na zarządcę infrastruktury kary w kwocie 50 zł za ograniczenie dysponowania taborom przewoźnika. W ocenie Sądu uregulowanie zasad odpłatności za wykorzystanie pojazdu trakcyjnego przewoźnika do „ściągnięcia” uszkodzonego pojazdu nie dają uprawnienia zarządcy infrastruktury do dysponowania cudzym taborom w zakresie szerszym niż wynikający z bezpieczeństwa ruchu. Nie ma również powodów, zdaniem Sądu, aby „ściągnięcie” uszkodzonych pojazdów przy użyciu taboru przewoźnika musiało się odbywać bez jego zgody i wiedzy. Tym bardziej że udzielenie takiej zgody leży zwykle w jego interesie, gdyż udrożnienie szlaku służy sprawniejszemu wykonywaniu przewozów. Sąd podkreślił, że udrożnianie szlaków kolejowych nie należy do obowiązków PR sp. z o.o.

SOKiK odmówił także racji PLK odnośnie do niezasadnego, zdaniem skarżącej, obowiązku informowania przewoźnika o potwierdzeniu przyjęcia rezygnacji z przydzielonej trasy pociągu. SOKiK wskazał, że wprowadzenie w zapisach Umowy uściślenia terminów wysłania potwierdzenia przyjęcia lub odrzucenia „Rezygnacji z przydzielonej trasy pociągu”, służy zapewnieniu skutecznego korzystania z infrastruktury. Sąd podkreślił, że w interesie obu stron jest uzyskanie stanu pewności czy rezygnacja została dokonana skutecznie, a sprecyzowanie maksymalnego terminu bezsprzecznie temu służy.

Odnosząc się do kolejnego zarzutu podniesionego przez PLK, Sąd uznał, że zasadne jest wprowadzenie do Umowy zapisów odnośnie do odśnieżania, czystości peronów i ich parametrów technicznych, gdyż zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy – Prawo przewozowe<sup>4</sup>, przewoźnik jest obowiązany do zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz

<sup>4</sup> Ustawa z 15.11.1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. Nr 53, poz. 272 ze zm.).

wygody i należytej obsługi. Sąd stwierdził, że przewoźnik musi stworzyć kontraktową gwarancję dla zapewnienia przez podmioty, którymi się będzie posługiwał przy wykonywaniu zobowiązania względem pasażera, warunków umożliwiających należyte wykonanie umowy przewozu osób. Także ze względu na zobowiązania przewoźnika wobec osób trzecich (pasażerów) konieczne jest umowne zagwarantowanie uzgodnionych parametrów tras kolejowych. Sąd podkreślił, że PLK jest przedsiębiorcą, który w ramach swojej działalności udostępnia odpłatnie swoją własną infrastrukturę kolejową. Jest zatem jego wewnętrzną sprawą skąd pozyskuje środki na remonty i modernizację, a także jakie działania podejmuje dla utrzymania infrastruktury w należyłym stanie. Fakt uzyskiwania dotacji, a tym bardziej obecny zły stan tej infrastruktury nie uzasadniają przerzucenia ryzyka związanego z obniżeniem parametrów linii kolejowych, czy tzw. zamknięć torowych na przewoźników.

W ocenie Sądu, na PLK ciąży wynikający z art. 29 ust. 1 a utk obowiązek zapewnienia podmiotom uprawnionym dostępu do infrastruktury kolejowej, a zatem umowa o dostępie (lub zastępująca ją decyzja) nie mogą stwarzać rozwiązań umożliwiających wymuszanie spełnienia innych, niezwiązanych z tą umową świadczeń. Taka możliwość stwarzałaby arbitralne zaliczanie oznaczonych przez PR Sp. z o.o. wpłat na poczet innych należności (w szczególności spornych), gdyż zaliczenia wpłaty z tytułu korzystania z infrastruktury kolejowej na poczet innego długu powodowałby stan nienależytego wykonania tej Umowy i konsekwencje wynikające z tego faktu prowadzące do rozwiązania Umowy. PR Sp. z o.o. byłby zatem pod presją, wynikającą z przewagi PLK związanej z faktem posiadania infrastruktury.

Zdaniem Sądu nie zasługują także na uwzględnienie zastrzeżenia PLK dotyczące treści § 16 ust. 3 Umowy. Obowiązek zawiadomienia Prezesa UTK o nieuregulowaniu należnej opłaty za trzy okresy rozliczeniowe nie wyłącza możliwości wystąpienia przez PLK z wnioskiem o rozwiązanie Umowy. Złożenie takiego wniosku zależne jest od woli PLK, który decyduje w oparciu o własną ocenę czy zwłoka ma charakter trwały, czy przejściowy i czy w związku z tym zasadne jest dalsze trwanie Umowy. Powiadomienie o trzymiesięcznej zwłoce w płatnościach Prezesa UTK służy realizacji jego ustawowych zadań.

W kwestii ograniczenia cesji wierzytelności, Sąd wskazał na art. 509 § 1 k.c., zgodnie z którym wierzyciel może bez zgody dłużnika przenieść wierzytelność na osobę trzecią (przelew), chyba że sprzeciwiałoby się to ustawie, zastrzeżeniu umownemu albo właściwości zobowiązania. W ocenie Sądu, Prezes UTK nie wykazał żadnej konkretnej przyczyny, aby zasada ta nie miała zastosowania w relacjach między PLK i PR Sp. z o.o., a w szczególności, aby cesja wierzytelności godziła w bezpieczeństwo państwa. SOKiK stwierdził, że to właśnie ograniczenie możliwości cesji prowadzi do nałożenia na PR Sp. z o.o. obowiązku kredytowania przewoźnika. Zdaniem Sądu stoi to w sprzeczności z zadaniami PLK, który ma dbać o infrastrukturę kolejową, prowadząc m.in. działalność inwestycyjną. Ograniczenia możliwości cesji wierzytelności bezsprzecznie ogranicza możliwości pozyskiwania środków finansowych niezbędnych dla działalności PLK i wyboru optymalnych źródeł finansowania. W konkluzji Sąd stwierdził, że zbędne jest zamieszczenie zapisu w Umowie w treści proponowanej przez PLK, gdyż w dacie zamknięcia rozprawy upłynął już termin obowiązywania orzeczonej Umowy. Bezprzedmiotowa w związku z tym, byłaby zmiana zaskarżonej decyzji w tym zakresie.

Odnosząc się do ostatniego zarzutu, Sąd stwierdził, że konieczność zabezpieczenia wiarytelności jest bezsporna. PLK nie wykazało, że sposób zabezpieczenia określony przez Prezesa UTK nie chroni dostatecznie jego interesów.

Z przedstawionych powodów, SOKiK oddalił w całości odwołanie wniesione przez PLK.

**Mgr Monika Floriańczyk-Kardas**

Asystent, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie;  
e-mail: [m.florianczyk@uksw.edu.pl](mailto:m.florianczyk@uksw.edu.pl)