

Aleksandra Kwiecińska-Korszuń*

Kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora rynku kolejowego do wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a zarządcami infrastruktury kolejowej

Spis treści

- I. Uwagi wstępne – zarys problematyki
- II. Tło historyczne i praktyka wydawania decyzji zastępujących umowy
- III. Decyzja zastępująca umowę jako narzędzie Prezesa UTK do ingerencji w rynek kolejowy
- IV. Tryb odwoławczy od decyzji zastępujących umowy
- V. Skutki wydawania decyzji zastępujących umowy przez Prezes UTK
- VI. Uwagi końcowe – wnioski i postulaty

Streszczenie

Głównym celem opracowania jest analiza funkcjonowania mechanizmu wydawania przez Prezesa UTK decyzji zastępujących umowy o przedzielanie i wykorzystanie zdolności przepustowej po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z 2016 roku. Aktualne regulacje opisane w niniejszym opracowaniu odbiegają znacząco od analogicznych regulacji sprzed nowelizacji ustawy w tym zakresie, Również praktyka wydawania przedmiotowych decyzji pozwoliła na wskazanie skutków wydawania tego rodzaju orzeczeń, a także pozwoliła na identyfikację problemów z tym związanych.

Słowa kluczowe: regulacja; transport kolejowy; urząd regulacyjny; UTK; rynek kolejowy; decyzje administracyjne; umowy; przewoźnik kolejowy; zarządca infrastruktury kolejowej.

JEL: L, L9

I. Uwagi wstępne – zarys problematyki

Regulacja rynku jest działaniem administracyjnoprawnym podejmowanym w sytuacji, gdy na danym rynku mechanizmy rynkowe są ograniczone. Rolą Prezesa UTK jest zatem ukształtowanie za pomocą środków administracyjnych stosunku cywilnoprawnego pomiędzy podmiotami

* Radca Prawny w Departamencie Regulacji Rynku w UTK; e-mail: Aleksandra.Kwiecinska@utk.gov.pl.

działającymi na rynku regulowanym w taki sposób, aby odpowiadał on równoprawnym relacjom pomiędzy kontrahentami występującymi na rynkach konkurencyjnych¹.

Do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji rynku transportu kolejowego należy m.in. nadzór nad udostępnianiem infrastruktury kolejowej. Narzędziem służącym do realizacji tego zadania jest, określona obecnie w art. 29e ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym² (dalej: ustawa o transporcie kolejowym), kompetencja Prezesa UTK do wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a zarządcą infrastruktury w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej. Analogiczną kompetencję zawarto także w art. 30d ustawy o transporcie kolejowym, z tym że przepis ten dotyczy umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej.

Na skutek nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z 16 listopada 2016 r.³, która w znaczącej części weszła w życie 30 grudnia 2016 r., zmieniono przepisy dotyczące kompetencji Prezesa UTK w zakresie wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy zarządcą infrastruktury kolejowej a przewoźnikiem kolejowym. Nowelizacja w tym zakresie polegała na dodaniu art. 29e ustawy o transporcie kolejowym, w którym określono procedurę wydawania decyzji zastępującej umowę o przydzielenie zdolności przepustowej, oraz art. 30d ustawy o transporcie kolejowym, regulującego kwestie wydawania decyzji zastępujących umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Zasadnicza zmiana polegała również na doprecyzowaniu kwestii, że organ regulacyjny – Prezes UTK, jest uprawniony do rozstrzygania jedynie tych kwestii, w których strony nie doszły do porozumienia, co stanowi swoiste *novum* do poprzedniej regulacji tej kwestii.

W niniejszym artykule zostaną poruszone kwestie zarówno konstrukcji prawnych decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a zarządcami infrastruktury, jak i samej roli Prezesa UTK w kształtowaniu rynku za pomocą ww. narzędzia i jego ingerencji w stosunek pomiędzy stronami takich decyzji. Działania Prezesa UTK, podejmowane w związku z uprawnieniem do wydawania decyzji zastępujących umowy, mogą stanowić niekiedy przedmiot sporu między nim a zarządcą infrastruktury lub przewoźnikiem kolejowym. Istotne jest więc określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji organu regulacyjnego – Prezesa UTK, w relacje podmiotów – adresatów decyzji. Oznaczenie tego zakresu ma zatem bardzo duże znaczenie z perspektywy funkcjonowania rynku kolejowego z racji tego, że decyzje zastępujące umowy o przydzielenie lub wykorzystanie zdolności przepustowej mają podstawowe znaczenie w relacji zarządca – przewoźnik, czyli dwóch istotnych podmiotów funkcjonujących na rynku kolejowym. Ww. uprawnienie Prezesa UTK w znaczącym stopniu oddziałuje również na konkurencję na rynku kolejowym pomiędzy ww. podmiotami i odgrywa istotną rolę w jej kształtowaniu.

II. Tło historyczne i praktyka wydawania decyzji zastępujących umowy

Przed ww. nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK, zgodnie z art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym, dopiero po bezskutecznym upływie terminu zakończenia negocjacji, wyznaczonego przez niego w postanowieniu, wydawał decyzję w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, która zastępowała umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

¹ Wyr. SOKiK z 25.11.2013 r., sygn. akt XVII AmK 3/12.

² Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. Urz. 2021 poz. 1984).

³ Ustawa z dnia 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. 2016 poz. 1923).

Odnosnie do samych negocjacji, Prezes UTK, na pisemny wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego albo z urzędu, mógł wyznaczyć termin zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, nie krótszy jednak niż 14 dni, licząc od dnia doręczenia wniosku o wydanie decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej. W przypadku odmowy podjęcia negocjacji w sprawie umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, Prezes UTK, na pisemny wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego albo z urzędu, w drodze postanowienia, mógł nałożyć obowiązek ich przeprowadzenia i wyznaczyć termin ich zakończenia. Sam zaś wniosek o wyznaczenie terminu zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej zawierał projekt umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej oraz aktualne stanowiska stron, z zaznaczeniem tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia. Uregulowania przewidziane w art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym dawały możliwość kreowania w sposób kompleksowy przez Prezesa UTK praw i obowiązków przewoźnika i zarządcy w wydanej przez niego decyzji zastępującej umowę, której przewoźnik i zarządca ostatecznie, po przeprowadzonych negocjacjach, nie zawarli. Przepisy w brzmieniu przed przedmiotową nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym nie wskazywały, że obowiązek regulowania przez Prezesa UTK dotyczył wyłącznie kwestii spornych czy też kwestii, na które wyraziły zgodę obie strony umowy bądź też jej istotnych postanowień⁴. Przepis art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym nie określał zatem ram działań Prezesa UTK, ograniczonych wyłącznie do ingerencji w zapisy, które strony takiej decyzji wskazały jako sporne. Decyzje takie musiały również zawierać niezbędne elementy umowy o udostępnianie infrastruktury, które umożliwią jej realne funkcjonowanie w obrocie⁵. W aktualnym stanie prawnym zapisy dotyczące ww. kompetencji uległy zmianie, o czym szerzej poniżej.

Od roku 2011 Prezes UTK wydał około 45 decyzji zastępujących umowy. Decyzje te były podejmowane głównie w stosunku do przewoźników pasażerskich, jednak w 2013 r. wydano 6 decyzji w odniesieniu do przewoźników towarowych, a w 2019 r. – do 2 przewoźników towarowych.

Pomimo że ustawa o transporcie kolejowym pozostawia stronom umów o przydzielanie bądź wykorzystanie zdolności przepustowej pewną swobodę, należy jednak zwrócić uwagę, że regulamin sieci sporządzany przez zarządcę infrastruktury, zgodnie z utrwaloną już linią orzeczniczą⁶, stanowi wzorzec umowny w rozumieniu przepisów art. 384–385 k.c., zgodnie z którymi wzorzec umowny może być ustalany przez jedną ze stron. W związku z tym należy uznać, że inwencja stron takich umów podlega ograniczeniom.

W dotychczasowej praktyce wydawania przedmiotowych umów głównymi kwestiami regulowanymi przez Prezesa UTK były m.in. kary za nienależytą realizację rozkładu jazdy pociągów, zwrot kosztów komunikacji zastępczej czy sposób naliczania opłaty rezerwacyjnej za zamówione usługi. Na podstawie rozstrzygnięć, oprócz możliwości ubiegania się o zwrot kosztów udostępnienia pojazdu drogowego wraz z jego kierowcą, w 2016 r. Prezes UTK nadał przewoźnikom prawo zwrotu kosztów związanych ze zmianą organizacji ruchu pociągów z przyczyn leżących po stronie zarządcy. W wydanych decyzjach Prezes UTK dodatkowo zobowiązał zarządcę do naliczania opłaty rezerwacyjnej w przypadku zmiany parametrów trasy pociągu (zmiany masy brutto) według

⁴ Wyr. SA w Warszawie z 22.01.2015 r., sygn. akt VI ACa 238/14.

⁵ Wyr. SOKiK z 25.11.2013 r., sygn. akt XVII AmK 3/12.

⁶ Wyr. SOKiK z 5.09.2016 r. XVII AmK 9/15; wyr. SOKiK z 7.05.2018 r. XVII AmK 13/16; wyr. SOKiK z 7.05.2017 r. XVII AmK 10/16.

rzeczywistych parametrów. W rozstrzygnięciach podjętych przez Prezesa UTK w postaci decyzji zastępujących umowy uregulowano również zasady zgłaszania niedostatecznej jakości usługi informacji głosowej lub wizualnej oraz naliczania kar w przypadku powstałych nieprawidłowości związanych z punktualnością pociągów.

Samo narzędzie wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy określonymi stronami przez organ regulacyjny jest znane także innym rynkom regulowanym.

Przykładowo, na rynku telekomunikacyjnym funkcjonuje narzędzie o podobnym znaczeniu jak ww. decyzje Prezesa UTK – decyzja o dostępie telekomunikacyjnym zastępująca umowę o dostępie telekomunikacyjnym, wydawana przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁷. W przeciwieństwie do decyzji wydanych przez Prezesa UTK, merytoryczne przesłanki do wydania decyzji w sprawie dostępu telekomunikacyjnego są znacznie bardziej rozbudowane. Kryteria wymienione w ustawie z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (dalej: ustawa prawo telekomunikacyjne) muszą być brane pod uwagę łącznie, przy czym część z nich ma charakter bezwzględny, a pozostałe mogą być spełniane w różnym stopniu. W orzecznictwie⁸ wskazuje się, że kryteria decydujące o dostępie telekomunikacyjnym mogą być wobec siebie wzajemnie wykluczające (np. ekonomiczny interes użytkowników i potrzeba środków na rozwój nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej). Rolą regulatora jest więc właściwe wyważenie poszczególnych kryteriów przy podejmowaniu decyzji o dostępie telekomunikacyjnym.

Również w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (dalej: ustawa prawo energetyczne lub prawo energetyczne) organ regulacyjny wyposażony jest w kompetencje wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy podmiotami działającym na rynku energetycznym⁹. Wydaje się, że ww. kompetencja odgrywa zgoła odmienną rolę niż w prawie kolejowym, jednakże mechanizm jej działania jest podobny. Przepisy prawa energetycznego upoważniają Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) do wydania decyzji zastępującej umowę powierzającą pełnienie obowiązków operatora systemu przesyłowego, jeżeli zobowiązane do jej zawarcia strony nie dojdą do porozumienia w zakresie treści kolejnej umowy w określonym ustawowo terminie. Co istotne, Prezes URE korzysta z ww. kompetencji jedynie wówczas, gdy strony dotychczasowej umowy nie dojdą do porozumienia w zakresie treści kolejnej umowy w tym terminie. Przepisy art. 9h ust. 3g–3h ustawy prawo energetyczne stanowią, że decyzja Prezesa URE wiąże z dniem następującym po dniu wygaśnięcia dotychczasowej umowy powierzającej pełnienie obowiązków operatora gazowego i podlega natychmiastowemu wykonaniu, przy czym wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji jako że przepisu art. 479⁵² ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁰ w tym wypadku się nie stosuje. Zgodnie z art. 9h ust. 3j prawa energetycznego decyzja zastępująca kolejną umowę o powierzenie obowiązków operatorskich może zostać zmieniona przez Prezesa URE na wniosek właściwego operatora systemu przesyłowego w przypadkach uzasadnionych potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania systemu przesyłowego gazowego albo możliwości korzystania z tego systemu, przy czym wyłączone zostało zastosowanie w tym przypadku przepisu art. 155 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks

⁷ Art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. 2021 poz. 576).

⁸ Wyr. SOKiK z 25.11.2013 r., sygn. akt XVII AmT 48/11, Legalis.

⁹ Art. 9h ust. 3e ustawy z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. 2021 poz. 716).

¹⁰ Dz. U. 2021 poz. 1805.

postępowania administracyjnego¹¹. Natomiast w przypadku zawarcia przez strony kolejnej umowy powierzającej pełnienie obowiązków operatora systemu przesyłowego gazowego decyzja Prezesa URE, wydana w ww. trybie, wygasa z mocy prawa w części objętej tą umową.

III. Decyzja zastępująca umowę jako narzędzie Prezesa UTK do ingerencji w rynek kolejowy

Nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym z 2016 r. zmieniła proces zawierania umów dotyczących udostępniania infrastruktury kolejowej. W miejsce jednej umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, zawieranej między przewoźnikiem kolejowym a zarządcą infrastruktury, wprowadzono dwie umowy – o przydzielenie i o wykorzystanie zdolności przepustowej. Przepisy ustawy o transporcie kolejowym wprowadziły również dodatkowy rodzaj podmiotu uprawnionego do występowania jako strona umowy o przydzielenie zdolności przepustowej – aplikanta.

W art. 29d ustawy o transporcie kolejowym wprowadzono obowiązek zawarcia umowy z zarządcą infrastruktury przed złożeniem wniosku o przydzielenie zdolności przepustowej. Umowa taka powinna określać m.in. sposób przekazywania zarządcy infrastruktury informacji o przewoźniku kolejowym upoważnionym do wykorzystania przydzielonej aplikantowi zdolności przepustowej.

Samo przydzielenie zdolności przepustowej polega natomiast na przydzielaniu przewoźnikowi kolejowemu, na jego wniosek, trasy pociągu oraz zdolności przepustowej dla wykonania manewrów lub postoju pojazdów kolejowych. Zdolność przepustowa to z kolei, zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie kolejowym, możliwość eksploatacyjno-ruchowa drogi kolejowej do wykonania na niej przejazdów pociągów albo manewrów w określonym czasie.

Zgodnie z zapisami ustawy o transporcie kolejowym (art. 29d ust.1), aplikant (tzn. przewoźnik kolejowy, międzynarodowe ugrupowanie interesów gospodarczych obejmujące przewoźników kolejowych lub inny podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności organizator publicznego transportu kolejowego, spedytor, nadawca ładunku lub operator transportu kombinowanego) nabywa prawo do składania wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej dopiero po zawarciu z zarządcą umowy o przydzielenie zdolności przepustowej. W stosunku do samej umowy o przydzieleniu zdolności ustawodawca wskazał jedynie, że powinna regulować w szczególności prawa i obowiązki zarządcy i aplikanta w odniesieniu do przydzielonej zdolności przepustowej oraz sposób i terminy przekazywania zarządcy informacji o przewoźniku kolejowym uprawnionym do wykorzystania zdolności przepustowej, która zostanie przydzielona aplikantowi. Dodatkowo w ust. 3 ww. artykułu wskazano, że zarządca może fakultatywnie określić w takiej umowie wymagania dotyczące gwarancji finansowych na zabezpieczenie płatności. Wymagania takie muszą być odpowiednie, przejrzyste i niedyskryminacyjne.

W art. 30c ustawy o transporcie kolejowym – dotyczącym wykorzystania zdolności przepustowej – wskazano, że zarządca w terminie uzgodnionym z aplikantem przedstawia przewoźnikowi kolejowemu wskazanemu przez aplikanta projekt umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Natomiast przewoźnik kolejowy nabywa prawo do wykorzystania przydzielonej aplikantowi zdolności przepustowej dopiero po zawarciu z zarządcą umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Ww. umowa określa w szczególności prawa i obowiązki zarządcy i przewoźnika kolejowego

¹¹ Dz. U. 2021 poz. 735.

w odniesieniu do przydzielonej zdolności przepustowej oraz sposób i warunki jej wykorzystania. Ustawodawca pozostawia zatem stronom takiej umowy, poza ww. kwestiami, dość dużą swobodę jej uregulowania. Dodatkowo wskazuje jedynie, że zarządca może fakultatywnie określić w takiej umowie wymagania dotyczące gwarancji finansowych na zabezpieczenie płatności. Wymagania te muszą być, podobnie jak w umowie uregulowanej w art. 29e ustawy o transporcie kolejowym, odpowiednie, przejrzyste i niedyskryminacyjne. Co istotne, umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej mogą być zawierane na okres nie dłuższy niż okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów, a rozwiązanie takiej umowy wymaga zgody Prezesa UTK udzielonej w drodze decyzji.

Ustawa o transporcie kolejowym w art. 29e ust. 1 stanowi, że w przypadku gdy aplikant i zarządca nie dojdą do porozumienia w zakresie postanowień umowy o przydzielenie zdolności przepustowej, Prezes UTK, na wniosek aplikanta, wydaje decyzję w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, która zastępuje umowę o przydzielenie zdolności przepustowej. Podobnie w przypadku decyzji zastępującej umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej – gdy przewoźnik i zarządca nie dojdą do porozumienia w zakresie postanowień umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej, Prezes UTK, na wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego, wydaje decyzję w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej, która zastępuje umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej (art. 30d ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym). W przypadku obu decyzji konieczny jest wniosek o wydanie decyzji, który powinien zawierać projekt umowy odpowiednio o przydzielenie lub wykorzystanie zdolności przepustowej oraz aktualne stanowiska stron umowy, z zaznaczeniem tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia. Prezes UTK wydaje decyzję w ww. sprawach, określając w niej warunki umowy ustalone przez strony oraz dokonując rozstrzygnięć tylko w tych częściach, w których strony nie doszły do porozumienia. Obie decyzje opatrzone są klauzulą natychmiastowej wykonalności, a w przypadku zawarcia odpowiedniej umowy decyzje wydane w danej sprawie wygasają. Co istotne, ustawodawca nie zawarł w ustawie żadnych wytycznych przewidzianych dla Prezesa UTK w zakresie rozstrzygania takich sporów. Wydaje się zatem, że Prezes UTK przy rozstrzyganiu kwestii, co do których strony nie doszły do porozumienia, może zarówno wybrać swoje „autorskie” rozwiązanie konkretnej kwestii spornej, jak i wykorzystać propozycje uregulowania danej kwestii zawarte w projekcie umowy przedstawionej przez jedną ze stron lub zmodyfikować wersję przedstawioną przez stronę.

Do wydania przedmiotowych decyzji konieczne jest wystąpienie trzech przesłanek. Po pierwsze konieczny jest wniosek jednej ze stron w tym przedmiocie. Następnie wykazanie, że stronami takiej decyzji są aplikant lub przewoźnik i zarządca infrastruktury. Należy również udowodnić, że istnieją kwestie, co do których strony nie doszły do porozumienia.

W związku z tym oczywistym jest również to, że umowy takie odnoszą się jedynie do infrastruktury podlegającej udostępnianiu, ponieważ taka podlega regulacjom zawartym w całym rozdziale 6 ustawy o transporcie kolejowym (w tym także w przepisie art. 29e i art. 30c ustawy o transporcie kolejowym). Zgodnie z art. 3 ust. 3 tej ustawy: „Przepisów rozdziałów 2, 2aa, 2b, 4a, 4b, 5b, 6–6b, 7 i 10 oraz art. 17a–17ac, art. 18a–18d, art. 23–23b, art. 23ca–23e, art. 23fa i art. 23h–23k, z wyjątkiem art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a–d, pkt 1a lit. b i pkt 2–5, ust. 1b, 2a i 2b oraz art. 25g, nie stosuje się do infrastruktury prywatnej i przedsiębiorców wykonujących na niej przewozy, w tym do bocznic kolejowych będących infrastrukturą prywatną”. Co istotne, decyzje takie

mogą być również wydawane na rzecz użytkowników udostępnianych bocznicy kolejowych, ponieważ w stosunku do takich obiektów nie obowiązują wyłączenia stosowania ww. przepisów.

Przed wydaniem decyzji uregulowanych w art. 29e i art. 30 c ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK jest zobowiązany do zbadania z urzędu czy wystąpiły wszystkie przesłanki pozytywne do wydania takiej decyzji, przy jednoczesnej analizie wystąpienia i ewentualnego stwierdzenia braku wystąpienia jakichkolwiek przesłanek negatywnych. Dlatego w niektórych przypadkach konieczne jest ustalenie czy zostały spełnione wszystkie ww. przesłanki, czyli np. czy w konkretnej sprawie znajdzie zastosowanie wyłączenie wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym. Czasami sytuacje takie sprowadzają się do weryfikacji prawidłowości statusu nadanego przez zarządcę infrastruktury, w stosunku do której toczy się przedmiotowe postępowanie, albowiem jak wyżej wskazano, niemożliwe jest wydanie decyzji, o których mowa powyżej, na rzecz infrastruktury prywatnej.

Kolejną istotną kwestią jest fakt istnienia chociażby jednego sporu w zakresie postanowień umownych, tzn. istnienia rozbieżności pomiędzy stronami. Przedmiotem postępowania w sprawie o wydanie decyzji zastępującej jest rozstrzygnięcie w zakresie wzajemnych praw i obowiązków zarządcy i przewoźnika kolejowego w odniesieniu do przydzielenia lub wykorzystania zdolności przepustowej. Aplikant lub przewoźnik kolejowy może złożyć do Prezesa UTK wnioski o wydanie decyzji zastępującej umowę tylko w sytuacji, w której strony nie dojdą do porozumienia w sprawie wszystkich warunków zawarcia umowy. Należy jednak podkreślić, że w przypadku gdy wniosek taki nie zawiera uwag do projektu zgłoszonych przez stronę przeciwną, to należy postrzegać, że cały projekt umowy jest sporny i jako taki należy go traktować, tzn. uznać każdy zapis za sporny¹². Stosownie do art. 29e ust. 3 (a także art. 30d ust. 3) ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK wydaje decyzję w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, określając w niej warunki umowy ustalone przez strony oraz dokonując rozstrzygnięć w tych częściach, w których strony nie doszły do porozumienia. Należy bowiem pamiętać, że decyzja wydawana przez Prezesa UTK zastępująca umowę ma charakter konstytutywny i wywołuje skutki *ex nunc*, czyli kształtuje stosunki między stronami od momentu wydania decyzji. W przypadku gdy umowa o przydzielenie bądź wykorzystanie zdolności przepustowej nie została podpisana, przewoźnik lub zarządca ma prawo złożyć wnioski o wydanie decyzji w tej sprawie do Prezesa UTK, który jest władny do wydania takiej decyzji. Przepisy art. 29e i 30d ustawy o transporcie kolejowym powinny mieć zastosowanie również w sytuacji, gdy jedna ze stron utrudnia lub wręcz nie przejawia woli zawarcia takiej umowy. W takim przypadku musi istnieć możliwość regulacji przez Prezesa UTK tej kwestii. Sam obowiązek kontraktowania, zawarty w art. 29e i 30d ustawy o transporcie kolejowym, stanowi ograniczenie swobody umów zawartej w art. 353¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹³. Taki obowiązek nakładany jest na podmioty, które dostarczają określone dobra lub świadczą usługi o istotnym znaczeniu. Tego typu ograniczenie występuje przy właścicielach tzw. sieci infrastrukturalnych. W takim przypadku państwo nakłada na przedsiębiorstwa eksploatujące dane sieci obowiązek dopuszczenia wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców do sieci. Omawiana regulacja stanowi jedyną możliwość zapewnienia efektywnej konkurencji na określonym

¹² Dec. Prezesa UTK z 21.10.2021 r., znak: DRR-WRRR.711.7.2021.EM. Pozyskano z: <https://dziennikurzedowy.utk.gov.pl/du/dzienniki/2022/827,Dziennik-Urzedowy-22022.html>.

¹³ T.j. Dz. U. 2020 poz. 1740, z późn. zm.

ryнку. Bez przyznanego dostępu do sieci przedsiębiorca nie mógłby w ogóle świadczyć swoich usług. Obowiązkowi udostępnienia sieci infrastrukturalnej przypisywany jest charakter publicznie-noprawny. Zadaniem władzy publicznej jest w tym przypadku wprowadzenie oraz utrzymanie konkurencyjnych relacji na rynku świadczenia usług przewozowych wykonywanych do niedawna w zmonopolizowanym sektorze gospodarki. W celu realizacji tego zadania na właściciela sieci infrastrukturalnej nakłada się obowiązek jej udostępniania, określany jako tzw. zasada dostępu stron trzecich. Omawiana umowa warunkuje dostęp do rynku, na którym działalność gospodarcza opiera się na sieci, której zarządca jest monopolistą naturalnym (Grudzień, Ostanek, Wajda i Wasiak, 2014, s. 538–539). Czasami może się zatem zdarzyć, że któraś ze stron celowo nie odnosi się do zapisów projektu umowy, co można, a wręcz należy, pochytywać jako brak dojścia do porozumienia pomiędzy stronami. Podmiot udostępniający infrastrukturę kolejową dąży do niezawarcia umowy, np. z powodu innej koncepcji prowadzenia swojej działalności, jednakże jest on nadal zobowiązany do udostępniania infrastruktury kolejowej na podstawie przepisów rozdz. 6 ustawy o transporcie kolejowym. Mogą się zdarzyć sytuacje, w których zarządca infrastruktury celowo nie podejmie negocjacji z aplikantem lub nie przedstawi projektu umowy o przydzielenie zdolności przepustowej. Przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie, jak w takiej sytuacji powinien przebiegać proces zawarcia umowy. Zgodnie z art. 29a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, który obejmuje m.in. rozpatrzenie wniosku o przydzielenie zdolności przepustowej. Tym samym należy przyjąć, że brak jakiegokolwiek stanowiska w zakresie zapisów umowy jest równoważny z brakiem porozumienia – w przeciwnym wypadku podmioty, które nie chcą zawierać umów o przydzielenie zdolności przepustowej, mogłyby skutecznie blokować cały proces udostępniania infrastruktury.

Mimo że ww. przepisy nie wspominają o tym wprost, celowym wydaje się, by w pierwszej kolejności uwzględnić wolę stron, o ile oczywiście wola ta nie pozostaje w sprzeczności z innymi zapisami ustawy. Strony mogą bowiem niezwłocznie po wydaniu decyzji zmienić treść łączącego je stosunku poprzez zawarcie przedmiotowej umowy, której dotyczy decyzja.

W przypadku gdy strony mają zawartą umowę uregulowaną w art. 36c ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, tzn. jedną umowę zamiast umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej oraz umowy o dostęp do obiektu infrastruktury usługowej (OIU), w takim wypadku umowa wskazana powyżej zawiera wszystkie postanowienia wymagane obiema tymi umowami. Jednakże w przypadku ww. umów, nawet pomimo istnienia kwestii spornych, zapisy dotyczące kwestii związanych z dostępem do OIU nie powinny zostać uregulowane w decyzjach zastępujących umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Przepisy art. 30d ustawy o transporcie kolejowym nie zostały rozciągnięte na umowę uregulowaną w art. 36c ust. 1 tej ustawy, dlatego też niezasadne jest wprowadzenie w takich decyzjach zapisów regulujących kwestie dostępu do OIU. Umowę z zapisami dotyczącymi OIU należałoby uznać w takim przypadku za umowę określoną w art. 36c ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, a w stosunku do takiej umowy Prezes UTK nie posiada kompetencji określonych w art. 30d ust. 1 ww. ustawy. Ustawa o transporcie kolejowym nie przewiduje bowiem, aby Prezes UTK mógł wydawać decyzje zastępujące umowy uregulowane w art. 30c ust. 2 ustawy ani tym bardziej zastępujące umowy regulujące dostęp do OIU. Należy przyjąć zatem, że wszelkie zapisy dotyczące dostępu do OIU powinny zostać wykreślone z takich decyzji. Należy pamiętać, że organy administracji publicznej, w tym Prezes UTK, zobowiązane są

do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 6 k.p.a.). Zgodnie z zasadą legalizmu organ państwowy orzeka na podstawie przepisów obowiązujących na dzień wydania decyzji. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a także ogólnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 6 k.p.a. wynika, iż stosowanie władczej i indywidualnej formy działania organów, jaką jest decyzja administracyjna, nie można domniemywać, a podstawa do jej zastosowania musi wynikać z obowiązującego przepisu prawa materialnego¹⁴.

IV. Tryb odwoławczy od decyzji zastępujących umowy

Charakterystyczny dla postępowań uregulowanych w art. 30d i 29e ustawy o transporcie kolejowym jest tryb odwoławczy od decyzji wydanych na ww. podstawie. Wynika to z faktu, że kolej, obok energetyki czy telekomunikacji, zaliczana jest do tzw. sieciowych sektorów infrastrukturalnych. Ustawy związane z tymi sektorami ustanawiają szczególne warunki prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie. Ustawodawca w sposób charakterystyczny dla ww. sektorów uregulował kwestię dotyczącą wnoszenia odwołań od decyzji administracyjnych wydanych w związku z działalnością w tych sektorach. Wykorzystana została tzw. procedura hybrydowa, która oparta jest na mieszanym trybie administracyjno-sądowym rozpatrywania takich odwołań. W ramach takich procedur zamiast sądu administracyjnego orzeka sąd powszechny, przy zastosowaniu przepisów postępowania zarówno administracyjnego, jak i cywilnego. Co bardzo znamienne, tylko niektóre decyzje Prezesa UTK podlegają odwołaniu do sądu powszechnego, w tym właśnie decyzje zastępujące umowy pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury. Odwołania od innych decyzji w ww. trybie dotyczą także decyzji zatwierdzającej lub odmawiającej zatwierdzenia projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej oraz decyzji nakładających kary pieniężne w wymienionych w przepisie kwestiach (art. 66 ust. 1, 2, 2aa, 3 ustawy o transporcie kolejowym). Postępowanie hybrydowe charakteryzuje się tym, że najpierw prowadzi się szczególne postępowanie administracyjne (zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego), które kończy się wydaniem decyzji. Druga faza przebiega przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) według przepisów postępowania cywilnego i kończy się wydaniem przez ww. sąd wyroku. W przypadku postępowania sądowego przed SOKiK decyzja administracyjna wydana przez Prezesa UTK nie podlega kontroli legalności, jak w klasycznym odwołaniu od decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego, lecz podlega merytorycznemu rozstrzygnięciu. SOKiK jest sądem cywilnym, prowadzi zatem sprawę cywilną wszczętą w wyniku wniesienia odwołania – w tym przypadku od decyzji Prezesa UTK, zgodnie z regułami kontrydiktoryjnego postępowania cywilnego. Co ważne, SOKiK nie bada legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Do zadań SOKiK w tym przypadku należy ustalenie, na podstawie argumentów i dowodów powołanych przez strony, czy i w jakim zakresie doszło do naruszenia przepisów ustawy oraz czy środki zastosowane przez Prezesa UTK są zgodne z przepisami ustawy, a także wymogami zasady proporcjonalności. SOKiK nie może ograniczać się do sprawdzania prawidłowości postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie

¹⁴ Postanowienie NSA z 20.05.2010 r., sygn. akt I OSK 788/10.

sądowe. Ewentualne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego nie jest przedmiotem postępowania sądowego i nie stanowi samoistnej podstawy uchylenia decyzji w tym postępowaniu. Należy zatem uznać, że celem postępowania przed SOKiK jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór powstający pomiędzy stronami po wydaniu zaskarżonej decyzji, a nie przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego.

Należy uznać, że postępowanie w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego jest wzorowane na postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸–479³⁵ k.p.c.), do których odnosi się również część przepisów. Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego jest postępowaniem odrębnym, w zakresie nieuregulowanym należy stosować przepisy ogólne o procesie cywilnym. Przyjęcie modelu hybrydowego w ww. kategorii spraw pozwala na regulowanie funkcjonowania rynku w tym sektorze. Model taki skutkuje wprowadzeniem ograniczeń swobody działalności gospodarczej przedsiębiorców działających na rynku kolejowym, a więc stanowiących formę ingerencji państwa w sferę umów pomiędzy zarządcą i przewoźnikiem kolejowym.

V. Skutki wydawania decyzji zastępujących umowy przez Prezes UTK

Decyzja zastępująca umowę pomiędzy przewoźnikiem kolejowym (aplikantem) i zarządcą infrastruktury wywołuje skutki cywilnoprawne doprowadzające do ukształtowania wzajemnych praw i obowiązków ww. podmiotów, podobnie jak ma to miejsce w umowie cywilnoprawnej. Skutek prawny w następstwie wydania decyzji jest więc taki sam, jakby została zawarta umowa pomiędzy tymi podmiotami. Jednakże uregulowania ustawy o transporcie kolejowym przewidują również mechanizm odwrotny. Zgodnie bowiem z art. 29e ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym, w przypadku zawarcia przez zainteresowane strony umowy o przydzielanie zdolności przepustowej, decyzja administracyjna wygasa z mocy samego prawa (analogiczne uregulowanie w stosunku do umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej jest zawarte w art. 30d ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym). Ustawa przyznaje więc pierwszeństwo określeniu warunków wzajemnej współpracy na podstawie umowy, a wydanie decyzji w tej sprawie traktuje jako rozwiązanie pomocnicze.

Skutki decyzji, o których mowa w niniejszym artykule, można podzielić na dwa zakresy. Decyzje takie przede wszystkim kształtują stosunek cywilnoprawny pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na rynku kolejowym w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej i jej wykorzystania. Jest to zatem najbardziej ingerująca forma oddziaływania na sferę stosunków cywilnoprawnych pomiędzy stronami, albowiem na podstawie aktu administracyjnego – w tym przypadku decyzji, strony uzyskują bezpośrednią podstawę do wykonywania świadczeń. Drugi zakres obejmuje stosunki administracyjnoprawne, które powstają pomiędzy organem administracji wydającym taką decyzją a adresatami tej decyzji. Organ administracji ma kompetencje do egzekwowania wykonania decyzji. Co znamienne, zastosowanie ścieżki administracyjnej nie wyklucza w przyszłości zawarcia umowy przez strony. Decyzja zastępująca umowę jest przejawem władztwa administracyjnego, które bezpośrednio ingeruje w prawa i obowiązki stron. Zasadność i legalność działań organu regulacyjnego w tym zakresie powinny podlegać kontroli sądowej, tym bardziej że bardzo często decyzje takie mogą uruchomić mechanizmy odszkodowawcze (np. w kwestii zwrotu kosztów za uruchomienie komunikacji zastępczej – co miało miejsce w praktyce). Wylimitowanie decyzji

z obrotu prawnego poprzez jej wygaśnięcie nie czyni postępowania sądowego bezprzedmiotowym. W przypadku zawarcia umowy decyzja administracyjna wygasa *ex nunc*, a więc nie znosi wcześniejszych skutków prawnych nią wywołanych. Przedmiotem sądowego postępowania odwoławczego jest więc ocena merytoryczna decyzji, która funkcjonowała w obrocie prawnym od momentu jej wydania aż do chwili jej wygaśnięcia.

VI. Uwagi końcowe – wnioski i postulaty

Analiza Dziennika Urzędowego Prezesa UTK nasuwa wniosek, że po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z 2016 r. zapotrzebowanie na ingerencję Prezesa UTK w spory dotyczące dostępu do infrastruktury kolejowej jest niewielkie. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy jednak upatrywać raczej nie w samej zmianie przepisów, a w rozstrzygnięciu przez organ regulacyjny najważniejszych kwestii spornych w poprzednich latach, a także w istnieniu innych mechanizmów pozwalających na ustalanie przez zarządcę zasad dostępu do infrastruktury kolejowej w dialogu z przewoźnikami kolejowymi. Przykłady powyższych decyzji¹⁵ wskazują, że przedmiotem sporu między stronami mogą być kluczowe kwestie dotyczące warunków finansowych związanych z dostępem do infrastruktury m.in. w zakresie gwarancji finansowych czy możliwości pobierania opłat za wykonanie usługi manewrowej. Wydaje się, że wszelkie kwestie problematyczne zostały rozstrzygnięte i w sposób wyczerpujący uzasadnione, w związku z czym w kolejnych latach nie zaistniały konflikty pomiędzy ww. stronami, niemożliwe do rozstrzygnięcia w drodze zwykłych negocjacji, bez udziału organu regulacyjnego na tym tle.

Zmiana przepisów dotyczących wydawania decyzji w zakresie przydzielenia i wykorzystania zdolności przepustowej jednoznacznie określiła, że Prezes UTK jest uprawniony do ingerowania jedynie w te kwestie, które są przedmiotem sporu między stronami. Jest to zatem ograniczenie kompetencji organu regulacyjnego w odniesieniu do obowiązujących uprzednio przepisów, stronom postępowania pozostawia jednak większą swobodę w kształtowaniu wzajemnych stosunków. Jednoznaczne uregulowanie w tym zakresie może również przyczynić się do ograniczenia sporów sądowych odnośnie do przyjętych rozstrzygnięć, dzięki czemu warunki prowadzenia działalności przez przewoźników oraz zarządców są bardziej przewidywalne. Przyjęte w przepisach rozwiązania mogłoby być jednak problematyczne, gdyby w treści zapisów niebędących przedmiotem sporu znalazły się zapisy niezgodne z przepisami ustawy lub powodujące nierówne traktowanie przewoźników w dostępie do infrastruktury kolejowej. Brzmienie zarówno art. 29e ust. 3, jak i art. 30d ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym wskazują, że „Prezes UTK wydaje decyzję (...), określając w niej warunki umowy ustalone przez strony (...)”, co wskazuje, że kwestie, co do których zgodziły się strony decyzji, powinny zostać ustalone w decyzji przez Prezesa UTK. Aby uniknąć sporów sądowych, mogących w tym aspekcie negatywnie wpłynąć na warunki prowadzenia działalności przez przewoźnika kolejowego, potrzebne wydaje się doprecyzowanie procedury wydawania decyzji w tym zakresie.

Inną kwestią wymagającą uregulowania jest potrzeba rozszerzenia kompetencji Prezesa UTK na możliwość regulacji kwestii spornych, w przypadku gdy zarządca infrastruktury jest jednocześnie operatorem OIU i zawiera z przewoźnikiem umowę, o której mowa w art. 36c ust. 2 ustawy

¹⁵ Przykłady decyzji zostały omówione w pkt II niniejszego artykułu.

o transporcie kolejowym. Wykorzystanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i wykorzystanie zdolności przepustowej OIU są bowiem ze sobą ściśle powiązane, a nierówne lub niezgodne z przepisami traktowanie przewoźników kolejowych w dostępie do OIU może negatywnie rzutować na warunki konkurencji na rynku kolejowym, nawet w przypadku gdyby warunki przydzielenia bądź wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej nie budziły żadnych wątpliwości. Dodatkowo, jak wskazano wyżej, uprawnienie do wydawania decyzji zastępujących umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej nie zostało rozciągnięte na umowy, o których mowa w art. 36c ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Zaistnienie sporu w zakresie warunków wykorzystania zdolności przepustowej powoduje konieczność zawarcia przez strony dodatkowej umowy o dostęp do OIU, ponieważ zagadnienia z tego obszaru nie podlegają regulacji Prezesa UTK.

Mimo niekorzystania zbyt często przez przedsiębiorstwa kolejowe z uprawnienia do złożenia wniosku o wydanie przez Prezesa UTK decyzji w trybie art. 29e lub 30d ustawy o transporcie kolejowym, wydaje się, że za pomocą przedmiotowych decyzji Prezes UTK ma możliwość komunikowania się z rynkiem, starając się zapewnić większą przewidywalność i przejrzystość realizowanej polityki regulacyjnej. Przedmiotowa kompetencja Prezesa UTK nadal pozwala na ingerowanie w rynek poprzez regulowanie kwestii umów związanych z dostępem do infrastruktury kolejowej, co stanowi podstawowe narzędzie regulacyjne przewidziane w ustawie o transporcie kolejowym, które ze względu na znaczenie ww. umów wydaje się konieczne.

Bibliografia

Grudzień, E., Ostanek, A., Wajda, P. i Wasiak, M. (2014). W: P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym*. Warszawa: Wolters Kluwer.