

Sygn. akt XVII AmK 5/15

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 lutego 2016 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: SSO Witold Rękosiewicz

Protokolant: sekretarz sądowy Iwona Hutnik

po rozpoznaniu w dniu 25 lutego 2016 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) S.A. z siedzibą w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego

zainteresowany (...) sp. z o.o. z siedzibą w P.

o udostępnienie infrastruktury kolejowej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

z dnia 12 grudnia 2014 r. nr (...)

I. oddala odwołanie,

II. zasądza od (...) S.A. z siedzibą w W. na rzecz:

a) Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia),

b) (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. kwotę 377 zł (trzysta siedemdziesiąt siedem)

tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmK 5/15

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Prezes UTK, pozwany), działając na wniosek (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. (KW, przewoźnik, zainteresowany) w sprawie zawarcia pomiędzy spółką (...) a (...) S.A. z siedzibą w W. (...), zarządca infrastruktury, powód) umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej do przewozu osób, decyzją z dnia 12 grudnia 2014 r., o nr (...), na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 6c, art. 29 ust. 1i w zw. z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U.2013.1594; dalej: utk) oraz art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, ustalił warunki udostępnienia temu przewoźnikowi przez (...) infrastruktury kolejowej na rozkład jazdy pociągów obowiązujący od dnia 14 grudnia 2014 r. do dnia 12 grudnia 2015 r.

(...) S.A. z siedzibą w W. w złożonym odwołaniu zaskarżyła powyższą decyzję w części dotyczącej ustalenia treści § 1 pkt 2 oraz § 15 ust. 6 w pkt I sentencji decyzji.

Zaskarżonej decyzji powód zarzucił:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 29 ust. 1i ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o transporcie kolejowym w zw. z art. 29 ust. 1g utk oraz w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 1 pkt 6c utk, poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że Prezes UTK jest uprawniony do dowolnego kreowania praw i obowiązków przewoźnika i zarządcy w wydanej przez siebie decyzji zastępującej umowę, podczas gdy z ww. przepisów wynika jasno, że uprawnienie Prezesa UTK ograniczone jest tylko do tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia;

2. art. 32 ust. 1-2 utk, art. 35 pkt 6 utk oraz § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 788; dalej: rozporządzenie MIR) w zw. z art. 384, 384<sup>1</sup> i 385 Kodeksu cywilnego (dalej: k.c.) poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że opracowywany przez zarządcę regulamin, o którym mowa w art. 32 utk „stanowi wzorzec umowy w rozumieniu art. 384-385 k.c.”, podczas gdy przywołane przepisy utk oraz rozporządzenia MIR w sposób odmienny regulują sposób opracowywania, treść i tryb ogłaszania regulaminu i – jako stanowiące *lex specialis* – wyłączają w przedmiotowym zakresie możliwość stosowania odnośnych przepisów k.c.;

3. art. 29 ust. 1i utk oraz § 9 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia MIR w zw. z art. 483 § 1 k.c. oraz w zw. z art. 15-18 i art. 11 w zw. z zał I do rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (dalej: rozporządzenie 1371/2007) poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, że Prezes UTK jest uprawniony do rozszerzania odpowiedzialności stron ponad zastrzeżone w umowie kary umowne, mimo że strony, na wypadek określonych naruszeń umowy (decyzji), przyjęły sposób regulowania odpowiedzialności na podstawie szerokiego katalogu kar umownych, zaś odpowiedzialność przewoźnika względem pasażerów jest zasadniczo limitowana przepisami rozporządzenia 1371/2007;

II. naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 6 kpa w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 1 pkt 6c oraz art. 29 ust. 1i utk w zw. z art. 32 ust. 1-2 utk, art. 35 pkt 6 utk i § 8 rozporządzenia MIR oraz w zw. z art. 384, 384<sup>1</sup> i 385 k.c. poprzez przekroczenie ustawowych kompetencji organu administracji publicznej i orzeczenie, że opracowywany przez zarządcę regulamin, o którym mowa w art. 32 utk „stanowi wzorzec umowy w rozumieniu art. 384-385 k.c.”, podczas gdy przepisy art. 13 ust. 1 pkt 6c oraz art. 29 ust. 1i utk uprawniają Prezesa UTK jedynie do sprawowania nadzoru nad zawieraniem umów o udostępnienie infrastruktury kolejowej i ewentualnie do wydawania decyzji w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, która zastępuje umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, nie zaś do przesądzania – w treści decyzji zastępującej umowę – o charakterze prawnym regulaminu, o którym mowa w art. 32 utk.

W oparciu o podniesione zarzuty powód wniósł o zmianę zaskarżonej decyzji w części dotyczącej treści § 1 pkt 2 oraz § 15 ust. 6 zawartej w pkt I sentencji zaskarżonej decyzji i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez:

- wykreślenie z § 1 pkt 2 in fine sformułowania: „stanowiący wzorzec umowny

w rozumieniu art. 384-385 k.c. dostępny na stronie internetowej (...)

- wykreślenie z § 15 pkt 6 in fine sformułowania: „zapłata kar umownych nie pozbawia

stron prawa do dochodzenia odszkodowania – w granicach określonych przepisami

Kodeksu cywilnego – przewyższającego wysokość zastrzeżonych kar”;

ewentualnie o

- uchylenie zaskarżonej decyzji w zaskarżonym zakresie,

- o zasądzenie od pozwanego zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu odwołania powód podniósł, iż możliwość dowolnego kreowania praw

i obowiązków przewoźnika oraz zarządcy infrastruktury (rozszerzone na postanowienia umowne co do których strony były zgodne) stanowi naruszenie zasady swobody umów oraz że brakuje szczególnego uzasadnienia takiego działania na poziomie aksjologicznym i odniesienia do praktyki funkcjonowania rynku objętego regulacją. W ocenie powoda żaden przepis ustawy o transporcie kolejowym nie nadaje Prezesowi UTK tak szerokich uprawnień, a takich kompetencji nie można domniemywać.

Powód wskazał zarazem, że regulamin o którym mowa w art. 32 utk nie jest regulaminem w rozumieniu art. 384 § 1 k.c., gdyż przepisy utk stanowią *lex specialis* wyłączając w całości możliwość stosowania art. 384-285 k.c., co więcej, art. 32 ust. 2 utk odmiennie reguluje kwestie sposobu i terminu ogłoszenia regulaminu, którego projekt i zmiany konsultowane są z przewoźnikami.

Ponadto zdaniem powoda § 15 pkt 6 in fine decyzji komplikuje sposób naliczania ewentualnych kar, które powinny być naliczane albo w oparciu o kary umowne, albo na zasadach ogólnych, gdyż rozbudowany system kar umownych powstał na skutek postulatów przewoźników w zakresie uproszczenia zasad ich rozliczania – zwłaszcza, że w tym zakresie treść projektu umowy nie była sporna między stronami.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie w całości i zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i szczególnego stopnia zawilości sprawy.

Odnosząc się do zarzutów powoda Prezes UTK wskazał, że z art. 29 ust. 1i utk wynika wprost uprawnienie pozwanego do wydania decyzji administracyjnej zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej w całości.

Prezes UTK podniósł zarazem, że regulamin przydzielania tras pociągów stanowi wzorzec umowny w rozumieniu art. 384 § 1 k.c., spełniając takie przesłanki jak:

- 1) treść regulaminu jest ustalana przez jedną ze stron ( (...)) przyszłej umowy, przy czym nie chodzi o rzeczywiste autorstwo, ale o faktyczne posługiwanie się tym aktem;
- 2) regulamin jest stosowany przy zawieraniu przez powoda umów m.in. o udostępnienie infrastruktury kolejowej;
- 3) regulamin dotyczy umów, których treść, obejmująca prawa i obowiązki stron (w tym przypadku w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej), jest kształtowana (w całości lub części) przez ten akt.

(...) sp. z o.o. z siedzibą w P. wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz zainteresowanego kosztów procesu, w tym opłaty za czynności adwokata z tytułu zastępstwa adwokackiego, w wysokości sześciokrotności stawki minimalnej, przy uwzględnieniu znaczącego przyczynienia się pełnomocnika do wyjaśnienia istoty sporu celem właściwego rozstrzygnięcia sprawy, a także stopnia złożoności sprawy oraz związanego z nim nakładu pracy adwokata.

### ***Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:***

Wnioskiem z 17 listopada 2014 r. zainteresowany KW wystąpił do Prezesa UTK o wydanie decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej do przewozu osób w rozkładzie jazdy pociągów (...). Do wniosku dołączono

notatkę służbową ze spotkania z 24 października 2014 r., projekt umowy opracowany przez (...), projekt umowy opracowanej przez (...) zawierający propozycje zainteresowanego oraz pismo powoda nr (...) z 17 listopada 2014 r.

Pismem z 20 listopada 2014 r. (...) wystąpiły do Prezesa UTK o wyznaczenie terminu zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia z zainteresowanym przedmiotowej umowy, dołączając do pisma zestawienie rozbieżności między stronami, dotyczące projektu umowy, oraz projekt umowy z zaznaczonymi częściami spornymi.

Prezes UTK, pismami z 21 listopada 2014 r. zawiadomił strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w przedmiocie zawarcia przedmiotowej umowy i wyznaczył stronom termin na zakończenie negocjacji dotyczących zawarcia umowy i przekazanie ostatecznych stanowisk do dnia 28 listopada 2014 r.

(...) pismem z 28 listopada 2014 r. poinformowały, że w wyznaczonym przez pozwanego terminie porozumienie między stronami w sprawie zawarcia umowy nie zostało osiągnięte i przedstawiły projekt umowy z zaznaczonymi kwestiami spornymi.

Zainteresowany KW pismem z 28 listopada 2014 r. nr (...) przedstawił swoje stanowisko w sprawie.

Prezes UTK, pismem z 5 grudnia 2014 r. zawiadomił strony o zebraniu materiału dowodowego i uprawnieniu do wypowiedzenia się i złożenia ostatecznych oświadczeń i stanowisk w sprawie w terminie 3 dni od otrzymania zawiadomienia.

Zainteresowany przedstawił swoje stanowisko w sprawie pismem z 8 grudnia 2014 r.

(...) pismem z 12 grudnia 2014 r. poinformowały o uzgodnieniu z przewoźnikami kolejowym treści nowych komunikatów będących częścią załącznika nr 8 do decyzji, przesyłając przy tym piśmie ich nową treść.

W dniu 12 grudnia 2014 r. Prezes UTK wydał decyzję o nr (...) w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, zastępującą umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej do przewozu osób w rozkładzie jazdy pociągów (...) pomiędzy powodem a zainteresowanym, określając warunki udostępnienia infrastruktury na rozkład jazdy pociągów obowiązujący od dnia 14 grudnia 2014 r. do dnia 12 grudnia 2015 r.

Przedstawiony stan faktyczny nie był między stronami sporny i został ustalony przez Sąd na podstawie informacji i dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych oraz aktach sprawy.

### ***Na podstawie dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy zważył, co następuje:***

Zgodnie z art. 29 ust 1i ustawy o transporcie kolejowym, po bezskutecznym upływie terminu zakończenia negocjacji między przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury kolejowej, dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury Prezes UTK wydaje decyzję w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, która zastępuje umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

Wbrew stanowisku powoda, z art. 29 ust.1g i 1i nie wynika, że przy wydawaniu decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej Prezesa UTK obowiązany jest do rozstrzygnięcia wyłącznie kwestii, w zakresie których strony nie osiągnęły porozumienia w trakcie negocjacji. Zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie stanowiskiem Prezesa UTK, jako centralny organ administracji rządowej, właściwy w sprawach regulacji transportu kolejowego (art. 10 ust.1 pkt 1 utk), wydając decyzję zastępującą umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej uprawniony jest do kompleksowego kreowania praw i obowiązków przewoźnika i zarządcy infrastruktury (vide: wyroki SA w Warszawie z 18 czerwca 2014 r., sygn. akt VI ACa 1473/13 oraz z 22 stycznia 2015 r., sygn. akt VI ACa 238/14). Zdaniem Sądu Okręgowego na powyższe stanowisko nie ma wpływu treść art. 29 ust.1g i 1h utk, nakładającego obowiązek dołączenia do wniosku o wyznaczenie terminu zakończenia negocjacji, dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury, projektu umowy i stanowisk stron z zaznaczeniem tych kwestii, w których nie uzyskano porozumienia. Celem przyjętej w ustawie regulacji było umożliwienie Prezesowi UTK niezwłocznego zapoznania się z okolicznościami sporu. Przy wydawaniu decyzji w trybie art. 29 ust.1i utk Prezes

UTK może, ale nie ma obowiązku wykorzystania projektu umowy przedstawionego przez jedną ze stron. Jednak z powołanych przepisów nie wynika obowiązek ograniczenia ingerencji Prezesa UTK, jako regulatora rynku, jedynie do kwestii nie uzgodnionych przez strony. Do projektu umowy organ regulacyjny może wprowadzać zmiany, które uzna za stosowne. W tej sytuacji zarzut powoda, dotyczący błędnej wykładni art. 29 ust.1i w za. z art. 29 ust.1g utk oraz art. 10 ust.1 pkt 1 i art.13 ust.1 pkt 6c utk należało uznać za bezzasadny.

Mając na uwadze wyrażone w powołanych wyżej orzeczeniach Sądu Apelacyjnego stanowisko, znajdujące oparcie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 20 stycznia 2011 r.,

I CSK 218/10, zgodnie z którym opracowany przez zarządcę Regulamin przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez przewoźników kolejowych stanowi wzorzec umowy w rozumieniu art. 384- 385 kodeksu cywilnego, stwierdzić należało, iż nie zasługiwały na uwzględnienie również zarzuty odwołania dotyczące zawarcia przez pozwanego w § 1 pkt 2 umowy analogicznego zapisu. Dodane przez Prezesa UTK sformułowanie nie nakłada na żadną ze stron umowy dodatkowych obowiązków. Ustala jedynie, że Regulamin spełnia przesłanki ustawowe wzorca umowy określone w art. 384 k.c. Bez znaczenia dla powyższej oceny pozostają podniesione przez powoda argumenty dotyczące określenia w ustawie o transporcie kolejowym i przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej odmiennego sposobu opracowywania, treści i trybu ogłaszania Regulaminu. Nie zasadne jest też twierdzenie, że przepisy ustawy i rozporządzenia w odmienny sposób regulują zasady opracowania, treści i trybu ogłaszania Regulaminu, mają charakter *lex specialis* i wyłączają możliwość stosowania w tym zakresie przepisów k.c. Przepis art. 32 ust.1 utk wyraźnie stanowi, że opracowanie regulaminu należy do zarządcy. Wprowadzenie w art. 35 pkt 6 utk obowiązku konsultowania treści regulaminu z zainteresowanymi podmiotami, oraz określenie terminu i sposobu jego ogłaszania nie zmienia zasady, że ostatecznie to zarządca ustala jego brzmienie. Konsultacje z przewoźnikami stanowią bowiem jedynie formę zasięgnięcia opinii. Przepisy ustawy i rozporządzenia nie nakładają na zarządcę obowiązku uwzględnienia stanowisk wyrażonych w konsultacjach przy opracowywaniu ostatecznego brzmienia regulaminu.

Należy zauważyć, że podniesiony w odwołaniu zarzut naruszenia przepisów postępowania administracyjnego nie jest przedmiotem postępowania prowadzonego przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów i nie stanowi podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji w tym postępowaniu. Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem wniesienie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów (SOKiK) odwołania od decyzji administracyjnej wszczyna cywilne, pierwszoinstancyjne postępowanie sądowe, w którym sąd dokonuje własnych ustaleń po rozważeniu całokształtu materiału dowodowego. Takie stanowisko Sąd Najwyższy wyraził m.in. w wyroku z 29 maja 1991 r., sygn.. akt III CRN 120/91, postanowieniu z 11 sierpnia 1999 r., sygn.. akt I CKN 351/99, wyroku z 19 stycznia 2001 r., sygn.. akt I CKN 1036/98. Podnoszone w odwołaniu zarzuty oparte na naruszeniu art. 6 k.p.a. nie zasługują na uwzględnienie nie tylko ze względu na przedstawione wyżej okoliczności wynikające z przepisów prawa materialnego, ale również z uwagi na fakt, że nie dają podstaw do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i nie mogą prowadzić do jej uchylenia.

W uzasadnieniu odwołania powód przyznał, że w art. 484 §1 zd. 2 k.c. dopuszczona została możliwość ustalenia przez strony odszkodowania przenoszącego wysokość zastrzeżonych kar umownych. Także przepisy art. 29 utk, § 9 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w zw. z art. 483 § 1 k.c. oraz w zw. art. 15-18 i art.11 w zw. z zał. I rozporządzenia nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady nie zawierają wyłączenia możliwości wprowadzenia odpowiedzialności za szkody w zakresie przekraczającym kary umowne.

Skoro więc zastrzeżenie takiego sposobu ochrony interesów stron jest zgodne z przepisami obowiązującego prawa, to wobec stwierdzenia, że przy wydawaniu w trybie art. 29 ust.1i utk decyzji zastępującej umowę stron Prezes UTK jest uprawniony do szczegółowego uregulowania całokształtu kwestii dotyczących relacji gospodarczych pomiędzy zarządcą infrastruktury kolejowej a przewoźnikiem kolejowym, zdaniem Sądu, możliwe było również dodanie w §15 pkt 6 umowy postanowienia umożliwiającego stronom dochodzenie odszkodowania przekraczającego wysokość zastrzeżonych w umowie stawek kar umownych. Także w przypadku, gdy zdaniem powoda nie było potrzeby ingerowania przez Prezesa UTK w treść § 15 pkt 6 projektu umowy, pozwany uprawniony był do wprowadzenia zapisu,

który nie był przedmiotem rozważań i rozbieżności stron prowadzących negocjacje, lub takiego, o który wnioskowała tylko jedna ze stron. W toku postępowania administracyjnego zainteresowany wnosił o dodanie do umowy zapisów uprawniających strony do dochodzenia odszkodowania w zakresie szerszym, niż wynikającym z ustalonego katalogu kar umownych. Prezes UTK wprowadził więc do umowy rozwiązanie uwzględniające postulat przewoźnika. Przyjęte rozwiązanie ma charakter uniwersalny, w jednakowy sposób daje możliwość dochodzenia odszkodowania każdej ze stron umowy.

Wprowadzenie przez Prezesa UTK do umowy postanowienia dopuszczającego dochodzenie odszkodowania przekraczającego wysokość zastrzeżonej kary umownej znajduje jest ponadto uzasadnione wejściem w życie z dniem 3 grudnia 2014 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 20 listopada 2014 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. z 2014 r. poz.1680). Z uwagi na przyznanie pasażerom uprawnień do uzyskania wyższych odszkodowań z tytułu opóźnień pociągu wysokość kary umownej może nie być wystarczająca do pokrycia roszczeń pasażerów.

Wobec tego również zarzut odwołania, dotyczący naruszenia art. 29 ust.1i utk, § 9 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia MIR w zw. z art. 483 § 1 k.c. oraz w zw. art. 15-18 i art.11 w zw. z zał. I rozporządzenia nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady nie zasługiwał na uwzględnienie.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do jego uwzględnienia, oddalił wniesione przez powoda odwołanie jako bezzasadne (art. 479<sup>75</sup> § 1 k.p.c. ).

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 98 kpc, stosowanie do wyniku sporu.

SSO Witold Rękosiewicz.