

Warszawa, dnia 04 listopada 2011 r.



Prezes
Urzędu Transportu Kolejowego
Krzysztof Jaroszyński

PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna

ul. Targowa 74

03-734 Warszawa

reprezentowana przez

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

D E C Y Z J A Nr TRM/9111/2/11

Na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 w związku z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., zwanej dalej „Kpa”) oraz art. 13 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm., zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”), po rozpatrzeniu wniosku PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, zwaną dalej „PKP PLK”, „Stroną” bądź „zarządcą”, z dnia 7 października 2011 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz uchylenie klauzuli natychmiastowej wykonalności sprawy zakończonej wydaniem przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (zwanego dalej „Prezesem UTK”) decyzji nr TRM/9111/1/11 z dnia 23 września 2011 r. w sprawie prawidłowości naliczania przez PKP PLK opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, zwanej dalej „decyzją”,

- I. uchyłam zaskarżoną decyzję w pkt A ppkt 1a) w części dotyczącej nieaktualizowania wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych, w związku z prowadzonymi pracami remontowymi i modernizacyjnymi oraz przedłużającymi się ograniczeniami prędkości wynikającymi ze złego stanu infrastruktury kolejowej,**

orzekając w tym zakresie co do istoty sprawy, zastępuję uchylony pkt A ppkt 1a) decyzji, określając naruszenie przepisów z zakresu kolejnictwa polegające na nieaktualizowaniu wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych, w związku z prowadzonymi pracami remontowymi i modernizacyjnymi oraz przedłużającymi się ograniczeniami prędkości wynikającymi ze złego stanu infrastruktury kolejowej, a także niedostosowywaniu sposobu naliczania opłat, w szczególności sposobu kategoryzacji linii do konieczności uwzględnienia ww. prac i ograniczeń;

II. uchylam zaskarżoną decyzję w pkt A ppkt 1d) w części dotyczącej nieprawidłowego naliczania opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej polegającej na przyjęciu niewłaściwego podziału linii kolejowych na odcinki dla celów ustalania kategorii linii;

III. uchylam zaskarżoną decyzję w pkt B w części dotyczącej wyznaczenia terminu na usunięcie wskazanych w pkt A ppkt 1a), ppkt 1b) i ppkt 1c) sentencji decyzji nieprawidłowości, polegających na nieaktualizowaniu wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych, w związku z prowadzonymi pracami remontowymi i modernizacyjnymi oraz przedłużającymi się ograniczeniami prędkości wynikającymi ze złego stanu infrastruktury kolejowej, a także niedostosowywaniu sposobu naliczania opłat, w szczególności sposobu kategoryzacji linii do konieczności uwzględnienia ww. prac i ograniczeń, niewłaściwym przypisywaniu kategorii liniom kolejowym poprzez uśrednianie kategorii dla przewozów pasażerskich i towarowych, a przez to nierównym traktowaniu przewoźników oraz stosowaniu niewłaściwego sposobu zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej, do dnia 31 października 2011 r.,

orzekając w tym zakresie co do istoty sprawy:

- 1) wyznaczam termin na usunięcie nieprawidłowości wskazanych w pkt A ppkt 1a) sentencji decyzji, polegających na nieaktualizowaniu wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych, w związku z prowadzonymi pracami remontowymi i modernizacyjnymi oraz przedłużającymi się ograniczeniami prędkości wynikającymi ze złego stanu infrastruktury kolejowej, a także niedostosowywaniu sposobu naliczania opłat, w szczególności sposobu

kategoryzacji linii do konieczności uwzględnienia ww. prac i ograniczeń, do dnia 15 listopada 2011 r.,

- 2) wyznaczam termin na usunięcie nieprawidłowości wskazanych w pkt A ppkt 1b) i ppkt 1c) sentencji decyzji, polegających na niewłaściwym przypisywaniu kategorii liniom kolejowym poprzez uśrednianie kategorii dla przewozów pasażerskich i towarowych, a przez to nierównym traktowaniu przewoźników oraz stosowaniu niewłaściwego sposobu zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej, do dnia wejście w życie rozkładu jazdy 2012/2013;**

IV. w pozostałym zakresie decyzję pozostawiam bez zmian.

UZASADNIENIE

Prezes UTK w dniu 23 września 2011 r. wydał decyzję stwierdzającą naruszenie przepisów z zakresu kolejnictwa przez zarządcę infrastruktury PKP PLK, polegające na niewywiązywaniu się z obowiązków wynikających z art. 33 ust. 4, art. 29 ust. 2 i art. 32 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 ustawy o transporcie kolejowym oraz § 6 i § 19 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 35, poz. 274, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków dostępu”) poprzez:

1) nieprawidłowe naliczanie opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej polegające na:

- a) nieaktualizowaniu wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych, w związku z prowadzonymi pracami remontowymi i modernizacyjnymi oraz przedłużającymi się ograniczeniami prędkości wynikającymi ze złego stanu infrastruktury kolejowej,
- b) niewłaściwym przypisywaniu kategorii liniom kolejowym poprzez uśrednianie kategorii dla przewozów pasażerskich i towarowych, a przez to nierównym traktowaniu przewoźników,
- c) stosowaniu niewłaściwego sposobu zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej,
- d) przyjęciu niewłaściwego podziału linii kolejowych na odcinki dla celów ustalania kategorii linii;

2) nierówne traktowanie przewoźników kolejowych polegające na:

- a) stwarzaniu przewoźnikom kolejowym, w zakresie naliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, nierównych warunków prowadzenia działalności przewozowej, o których mowa w pkt 1,
- b) niewskazaniu jasnych zasad i kryteriów przyznawania rekompensat za znaczne wydłużenie czasów jazdy pociągów w stosunku do czasów przejazdów założonych w rocznym rozkładzie jazdy, z uwagi na utrudnienia spowodowane prowadzonymi pracami modernizacyjnymi na infrastrukturze kolejowej,
- c) nieuwzględnieniu zasad i kryteriów udzielania rekompensat, o których mowa w pkt b, w *Regulaminie przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładu jazdy 2010/2011* oraz w *Regulaminie przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładu jazdy 2011/2012*,
- d) ograniczeniu przyznania rekompensat, o których mowa w pkt b, wyłącznie do przewoźników pasażerskich z pominięciem przewoźników towarowych,
- e) objęciu niektórych przewoźników kolejowych systemem przydzielenia rekompensat, o których mowa w pkt b, w odniesieniu do części sieci zarządcy.

Ponadto, Prezes UTK wyznaczył PKP PLK termin na usunięcie wskazanych nieprawidłowości do dnia 31 października 2011 r., nadając decyzji - z uwagi na interes społeczny - w całości rygor natychmiastowej wykonalności.

Decyzja została doręczona Stronie w dniu 23 września 2011 r.

Pismem z dnia 7 października 2011 r. PKP PLK zwróciła się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz uchylenie klauzuli natychmiastowej wykonalności, zaskarżając w całości wydaną decyzję. Strona zarzuciła przedmiotowej decyzji:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. polegające na obrazie art. 33 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym oraz § 6 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu, poprzez niezasadne przyjęcie, iż PKP PLK w sposób nieprawidłowy nalicza opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej poprzez nieaktualizowanie wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych, w związku z prowadzonymi pracami remontowymi i modernizacyjnymi oraz przedłużającymi się ograniczeniami prędkości wynikającymi ze złego stanu infrastruktury kolejowej,

2. polegające na obrazie art. 33 ust. 4 oraz art. 29 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez niezasadne przyjęcie, iż PKP PLK w sposób nieprawidłowy nalicza opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej wskutek niewłaściwego przypisania kategorii liniom kolejowym poprzez uśrednianie kategorii dla przewozów pasażerskich i towarowych, co skutkuje nierównym traktowaniem przewoźników,

3. polegające na obrazie art. 33 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez niezasadne przyjęcie, iż PKP PLK w sposób nieprawidłowy nalicza opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej wskutek stosowania niewłaściwego sposobu zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej, podczas gdy przepisy ustawy o transporcie kolejowym oraz rozporządzenia w sprawie warunków dostępu, nie regulują sposobu zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej, zaś Prezes UTK, nie posiada ustawowych uprawnień pozwalających mu na kwestionowanie sposobu zaokrąglania przez PKP PLK wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej,

4. polegające na obrazie art. 33 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez niezasadne przyjęcie, że PKP PLK w sposób nieprawidłowy nalicza opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej wskutek przyjęcia niewłaściwego podziału linii kolejowych na odcinki dla celów ustalania kategorii linii, podczas gdy stosowany przez zarządcę infrastruktury kolejowej podział na odcinki pomiędzy stacjami węzłowymi (posterunkiem odgałęźnym) albo pomiędzy punktem początkowym lub końcowym linii kolejowej i najbliższą stacją węzłową (posterunkiem odgałęzionym), jest podziałem spójnym i logicznym, a w konsekwencji prawidłowym,

5. polegające na obrazie art. 29 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez niezasadne przyjęcie, iż PKP PLK w sposób nierówny traktuje przewoźników:

- poprzez stwarzanie przewoźnikom kolejowym, w zakresie naliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, nierównych warunków prowadzenia działalności przewozowej,
- niewskazanie jasnych zasad i kryteriów przyznawania rekompensat za znaczne wydłużenie czasów jazdy pociągów w stosunku do czasów przejazdów założonych w rocznym rozkładzie jazdy,
- nieuwzględnienie zasad i kryteriów udzielania rekompensat, o których mowa wyżej, „podczas przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładu jazdy 2010/2011” oraz w „Regulaminie przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych w ramach rozkładu jazdy 2011/2012”,

- ograniczenie przyznania rekompensat, o których mowa wyżej, wyłącznie do przewoźników pasażerskich z pominięciem przewoźników towarowych,
- objęcie niektórych przewoźników kolejowych systemem przydzielenia rekompensat, o których mowa wyżej, w odniesieniu do części sieci zarządcy,

6. naruszenie art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez błędną ich wykładnię skutkującą wydaniem przez Prezesa UTK decyzji na mocy uprawnień przyznanych organowi przez art. 13 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o transporcie kolejowym przy jednoczesnym nieuwzględnieniu nadrzędnych zadań Prezesa UTK wyrażonych przez brzmienie art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym,

7. naruszenie art. 10 ust 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym, poprzez oparcie decyzji administracyjnej na normie ogólnokompetencyjnej, podczas gdy nie może stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej akt prawodawczy wydany na podstawie przepisu mającego charakter ogólnej normy kompetencyjnej;

II. naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mających wpływ na treść zaskarżonej decyzji:

1. naruszenie art. 107 Kpa, poprzez nieumieszczenie w treści decyzji jej obligatoryjnego elementu jakim jest oznaczenie strony, jak również poprzez skierowanie decyzji administracyjnej do podmiotu niebędącego stroną postępowania,

2. naruszenie art. 10 § 1 Kpa, poprzez błędne przyjęcie, że przed wydaniem decyzji przez organ strona zobligowana jest do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 2 dni wyznaczonych przez organ, podczas gdy zgodnie z treścią art. 10 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są do zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji przez organ, zaś wyznaczony przez Prezesa UTK dwudniowy termin, zważając na powagę i złożoność sprawy, jest terminem zbyt krótkim,

3. naruszenie art. 7 Kpa, poprzez jedynie lakoniczne i powierzchowne ustosunkowanie się do zgłoszonych twierdzeń i wniosków PKP PLK, a zatem nieuwzględnienie słusznego interesu strony postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy w niniejszym postępowaniu występują sprzeczne interesy,

4. naruszenie art. 77 Kpa w zw. z art. 107 § 3 Kpa, poprzez uchybienie obowiązкови zebrania i rozpatrzenia przez organ całego materiału dowodowego w sposób wystarczający, co skutkowało

tym, iż Prezes UTK nie poddał wystarczającej analizie dowodów przedstawionych przez Stronę, wskutek czego wydał zaskarżoną decyzję,

5. naruszenie art. 8 Kpa, poprzez liczne, a wskazane powyżej naruszenia obowiązującego porządku normatywnego i naruszenie interesów Strony postępowania administracyjnego, podczas gdy organ administracji publicznej winien prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do organów władzy publicznej,

6. naruszenie art. 108 Kpa w zw. art. 13 ust. 6a ustawy o transporcie kolejowym, polegające na błędnym przyjęciu, iż nadanie niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności było uzasadnione interesem społecznym, a także dopuszczalne z mocy prawa, podczas gdy prawidłowa analiza przytoczonych powyżej przepisów, jak i prawidłowa wykładnia interesu społecznego prowadzą do wniosków przeciwnych. Ponadto, w ocenie PKP PLK zaskarżonej decyzji nie można nadać klauzuli wykonalności, bowiem zarzuty w niej zawarte nie „nadają się” do natychmiastowej wykonalności wobec braku możliwości technicznych, jak i zagrożeń ekonomicznych płynących z postulowanej zmiany zasad ekonomiki funkcjonowania rynku kolejowego.

Pismem z dnia 18 października 2011 r. PKP PLK złożyła dodatkowe stanowisko w sprawie, podnosząc w nim, że założeniem ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o komercjalizacji było powierzenie zadania utrzymania i rozwoju sieci kolejowej w Polsce wyodrębnionemu podmiotowi, tj. PKP PLK. W związku z tym, zdaniem strony, nie jest ona spółką prawa handlowego, a także nie jest podmiotem gospodarczym w tym sensie, w jakim miałyby być nastawiona na zarabianie pieniędzy i osiąganie najwyższego zysku. Strona podkreśliła, że nie tylko ma zamkniętą ustawowo drogę rentowności i kumulowania zysku, ale w istocie z założenia jest spółką nierentowną i oddaną do finansowania Skarbowi Państwa. Z punktu widzenia finansowego celem PKP PLK, jako zarządcy działającego niejako w imieniu Państwa Polskiego, jest jedynie utrzymanie linii kolejowych. Wobec czego, należności dostarczane od przewoźników nie dostarczają zysku, a jedynie pokrywają jej koszty częściowe, gdyż znaczną część pokrywa Skarb Państwa w drodze dotacji. Strona wskazała także, że nie można prowadzić rozważań w oderwaniu od obecnych założeń ustawowych faktów wyżej wskazanych.

Ponadto w przedmiotowym piśmie PKP PLK wskazała, że w zakresie ustalania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej trzeba brać pod uwagę rozbieżność interesów przewoźników kolejowych, gdyż zupełnie inne spojrzenie na stawki mają przewoźnicy pasażerscy, zupełnie inne towarowi. Podobnie inne spojrzenie na koszty przejazdów będą mieli przewoźnicy lokalni, a inne trans-krajowi. W związku z powyższym, zdaniem strony, nie można zarzucać PKP PLK

dyskryminacji przewoźników i bagatelizowania ich postulatów. Ponadto, PKP PLK poinformowała, że dbając o postulaty przewoźników, przeprowadziła szereg działań w celu poznania stanowiska przewoźników, a także w ramach możliwości finansowych, jak i technicznych, ich spełnienia:

- badania ankietowe przewoźników kolejowych,
- przygotowanie propozycji nowych kategorii linii kolejowych i przedziałów mas brutto pociągów dla potrzeb ustalania stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, uwzględniając wyniki powyższej ankiety,
- sformułowanie propozycji wielkości marż zysku opłaty podstawowej za minimalny dostęp za przejazdy zrealizowane według rocznego rozkładu jazdy oraz indywidualnego rozkładu jazdy i katalogu PLK.

Strona wskazała, że opracowane na podstawie wyników badań ankietowych propozycje dotyczące nowych kategorii linii kolejowych, przedziałów mas brutto pociągów oraz wielkości marż zysku przekazano wszystkim przewoźnikom kolejowym oraz do wiadomości Ministerstwu Infrastruktury i Urzędowi Transportu Kolejowego. Powyższe propozycje zostały omówione na corocznym spotkaniu z przewoźnikami w dniach 13-14 września 2011 r. Przewoźnicy rekomendowali propozycje dokonania zmian, które wymagałyby nowelizacji obowiązujących przepisów prawnych. Jednocześnie PKP PLK wskazała, że Rada Przewoźników na posiedzeniu w dniu 28 września 2011 r. również rekomendowała niewprowadzanie zmian do czasu zakończenia prac zespołu ds. stawek powołanego przez Prezesa UTK.

Ponadto Strona wskazała, że zmierzając do zmian i doskonalenia systemu opłat trzeba mieć na względzie realia techniczne. Wobec czego, nałożenie przez Prezesa UTK klauzuli natychmiastowej wykonalności na wykonanie czynności technicznych jest skazane na niepowodzenie i jako takie niemożliwe w krótkim okresie czasu. Uzasadniając powyższe stanowisko PKP PLK wskazała, że wynika to z niedostosowania systemów informatycznych do konstrukcji rozkładu jazdy i rozliczania przejazdów do nowych definicji „odcinków” linii kolejowych.

PKP PLK wyjaśniła również, że dotychczasowe stawki jednostkowe są ustalane dla planowanych wielkości kosztów, pracy eksploatacyjnej i dofinansowania. Dopuszczalne prędkości przyjmowane są na podstawie planowanych wielkości w momencie opracowywania projektu stawek. Sposób finansowania zarządcy oraz zły stan infrastruktury, zdaniem Strony, w znacznym stopniu utrudnia precyzyjne zaplanowanie parametrów charakteryzujących standard linii kolejowych. Bieżąca aktualizacja wartości parametrów bez faktycznej możliwości podwyższania stawek oznacza powiększenie straty finansowej zarządcy, na co nie pozwala prawo uniemożliwiające dodatkowe finansowanie spółce.

PKP PLK podniosła także, że do opracowywania rocznego rozkładu jazdy na lata 2011/2012 przyjęto dopuszczalne prędkości techniczne dla pociągów pasażerskich o 18 różnych wartościach oraz dla pociągów towarowych o 14 wartościach, przy czym występują przypadki różnych prędkości na tym samym fragmencie linii dla obu rodzajów pociągów np. na linii nr 1 Warszawa Centralna- Katowice. Dodatkowo Strona poinformowała, że przy oddzielnym definiowaniu kategorii linii kolejowych dla ruchu pasażerskiego i towarowego należałoby określić sposób ustalania natężenia ruchu. Odrębne ustalenie natężenia byłoby sprzeczne z celem wprowadzenia w rozporządzeniu w sprawie warunków dostępu, natężenia ruchu jako dodatkowego parametru wpływającego na kategorię linii tzn. obniżającego lub podwyższającego kategorię linii odpowiednio do popytu. Jako miarodajny parametr natężenia ruchu – zdaniem Strony - przyjęto zatem średniodobową liczbę pociągów pasażerskich i towarowych w ostatnim roku. PKP PLK wyjaśniła, że przyjęcie tak długiego okresu miało na celu uwzględnienie dużego zróżnicowania natężenia w poszczególnych dniach tygodnia i sezonowości przewozów. Przeciwnie – w ocenie Strony - wynika z decyzji Prezesa UTK. PKP PLK wskazała, że wykonując decyzję nie będzie możliwe spełnienie warunku zapisanego § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu, takiego by stawki dotyczące tej samej kategorii linii kolejowej i takiej samej masy brutto pociągów były jednakowe. Zdaniem Strony rozdzielenie kategorii linii dla pociągów pasażerskich i towarowych pod względem prędkości będzie prowadziło do sytuacji, w której pociągi o tej samej masie brutto jadące po tym samym odcinku będą miały naliczane opłaty według innych stawek jednostkowych. Oznacza to, zdaniem Strony, w konsekwencji nierówne traktowanie przewoźników pasażerskich i towarowych w zakresie naliczania i pobierania opłat za przejazd pociągów. PKP PLK podniosła, że takie rozwiązanie możliwe jest przy zmianie prawa i założeniu, że dyskryminacja przewoźników nie ma miejsca jeżeli odniesiemy osobno regulacje do przewozu towarów i osobno do przewozu osób, jednakże rozwiązanie takie byłoby, zdaniem Strony, bezprawne.

W dalszej części pisma Strona wskazała, że możliwe matematycznie jest stosowanie innego sposobu zaokrąglania wyników obliczeń kategorii linii, aniżeli stosuje PKP PLK, jednak zmiana zaokrągleń oznacza przyznanie innej wagi poszczególnym parametrom wpływającym na kategorię linii. Do pisma PKP PLK załączyła tablice, z których - jej zdaniem - wynika, że podwyższenie kategorii linii w wyniku dużego natężenia ruchu następuje w 6 przypadkach przy obecnym sposobie zaokrąglania, a w 3 przypadkach przy zaokrąglaniu „w dół”. Zmiana w zasadach ustalania kategorii linii kolejowej wprowadzona rozporządzeniem w sprawie warunków dostępu, polegająca na dodatkowym uwzględnianiu natężenia ruchu powinna w istotny sposób wpływać na obniżenie lub podwyższanie kategorii linii odpowiednio do popytu. Inaczej wprowadzenie przedmiotowej

zmiany w przepisach prawa nie miałyby uzasadnienia. Większy wpływ natężenia ruchu występuje w przypadku zaokrąglania zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami. Zdaniem strony przyjęcie innych zasad zaokrąglania wyników obliczeń kategorii może dotyczyć projektu nowych stawek na okres obowiązywania rozkładu jazdy 2012/2013.

Załączając do pisma wyniki podziału linii kolejowej nr 1 Warszawa Centralna – Katowice według instrukcji Id-12 (D-29) „Wykaz linii nr 1 według dopuszczalnych prędkości technicznych dla pociągów pasażerskich i towarowych oraz ograniczeń stałych planowanych na dzień wejścia w życie rozkładu jazdy pociągów 2011/2012”, Strona podniosła, że przyjęcie innego podziału linii kolejowych na odcinki dla celów ustalania kategorii linii, oznaczałoby konieczność długotrwałej i kosztownej przebudowy systemów informatycznych do konstruowania rozkładu jazdy oraz związanych z rejestrowaniem, analizowaniem i pozyskiwaniem danych o przebiegu procesu eksploatacyjnego. PKP PLK zauważyła przy tym, że kategoria linii nie zależy wyłącznie od dopuszczalnych prędkości technicznych zamieszczonych w załączniku 2 do regulaminu przydzielania tras pociągów, ale zależy również od ograniczeń stałych i natężenia ruchu. Zdaniem Strony z powyższego przykładowego podziału linii nr 1 wynika, że w przypadku przyjęcia innego, podziału linii kolejowych na odcinki dla celów ustalania kategorii linii:

- stawki powinny być ustalane oddzielnie dla toru nr 1 i 2, kierunku nieparzystego i parzystego, dopuszczalnych prędkości pociągów pasażerskich i towarowych,
- cennik zawierałby kilkakrotnie większą liczbę kategorii linii z uwagi na występujące wielkości dopuszczalnych prędkości,
- wykaz odcinków stanowiący załącznik do cennika zawierałby kilkakrotnie większą liczbę odcinków,
- cennik byłby znacznie bardziej skomplikowany co byłoby niezgodne z postulatami przewoźników dotyczących prostoty cennika i łatwego z niego korzystania,
- wprowadzenie powyższych zmian nie oznaczałoby akceptacji takiego cennika przez przewoźników, gdyż postulują oni rozliczanie według prędkości osiągananej przez pociągi, nie zaś według parametrów charakteryzujących infrastrukturę,
- w związku z punktem powyżej należałoby wprowadzić możliwość podwyższenia stawki w przypadku niewykorzystania przez przewoźników parametrów infrastruktury np. nie można wykluczyć przypadków zamawiania tras pociągów o obniżonej prędkości z uwagi na parametry taboru i tym samym blokowania linii przez wolno jadący pociąg,
- poprawne rozliczanie przejazdów wymagałoby rejestrowania toru, po którym odbył się przejazd,
- powstałyby problemy z przygotowaniem nowej wersji oprogramowania KALKULACJA służącego do określania opłaty za przejazd według zadanych przez użytkownika parametrów.

Strona wskazała ponadto, że podział linii według dopuszczalnych prędkości technicznych nie uwzględnia różnic natężenia ruchu, które w naturalny sposób zmienia się przede wszystkim w punktach podziału linii na odcinki.

Podsumowując powyższe rozważania PKP PLK wskazała, że wprowadzenie zmian na podstawie zaskarżonej decyzji Prezesa UTK, nie będzie rozwiązywać problemów sygnalizowanych przez przewoźników, a natychmiastowa realizacja zmian jest niemożliwa do wykonania, długotrwała i kosztowna.

Pismem z dnia 20 października 2011 r. Prezes UTK poinformował Stronę o uprawnieniach przysługującym stronom na podstawie art. 73 § 1 Kpa oraz art. 10 Kpa., wyznaczając termin na wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie do dnia 25 października 2011 r.

W dniu 21 października 2011 r. pełnomocnik Strony dokonał przeglądu akt przedmiotowego postępowania, jednakże do dnia wydania niniejszej decyzji Strona nie złożyła swojego stanowiska w sprawie.

Rozpatrując sprawę, Prezes UTK zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 138 § 1 Kpa organ odwoławczy wydaje decyzję, w której:

- 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo
- 3) umarza postępowanie odwoławcze.

„Postępowanie wszczęte wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy kończy się rozstrzygnięciem - sposobem załatwienia sprawy - przewidzianym w art. 138 § 1 Kpa”, (por. wyroki NSA z dnia 17 listopada 2000 r., sygn. akt I SA 1543/99, LEX nr 57182 i z dnia 27 listopada 2001 r., sygn. akt I SA 1011/00, LEX nr 81760). Powyższe oznacza, że organ wydający decyzję na skutek prawidłowo złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy *„obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę, która już raz została rozstrzygnięta przez ten organ w ramach działania jako organu pierwszej instancji, przy zastosowaniu takich rozstrzygnięć, które zostały przewidziane w art. 138 § 1 Kpa”* (tak: w wyroku z dnia 20 marca 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, sygn. Akt V SA/Wa 248/07). Ponadto, *„organ jest obowiązany ocenić prawidłowość zaskarżonej decyzji nie tylko w granicach zarzutów*

przedstawionych w odwołaniu, lecz także pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, które mają zastosowanie w sprawie rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją” (tak: komentarz do art. 138 Kpa, M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego - Komentarz Zakamycze, 2005, wyd. II).

Zgodnie natomiast z art. 127 § 3 Kpa od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze stronie nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Z kolei w myśl art. 5 § 2 pkt 4 Kpa ilekroć w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego jest mowa o ministrach rozumie się przez to także kierowników centralnych urzędów administracji rządowej, podporządkowanych lub nadzorowanych przez Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Takim organem, zgodnie z powyższym przepisem, jest Prezes UTK.

Prezes UTK - realizując zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 15 Kpa - ponownie ocenił wszystkie zebrane dowody w sprawie oraz ponownie merytorycznie rozpatrzył i rozstrzygnął całokształt niniejszej sprawy.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów zgłoszonych przez PKP PLK we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz w piśmie procesowym z dnia 18 października 2011 r. złożonym w ramach toczącego się postępowania, Prezes UTK stwierdza, co następuje:

I. Naruszenie przepisów prawa materialnego

1. Zarzut obrazy art. 33 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym oraz § 6 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, że Prezes UTK, działając jako organ odwoławczy postanowił na mocy art. 138 § 1 pkt 2 Kpa skorygować zaskarżoną decyzję *in merito*, poprzez dookreślenie pkt 1a) sentencji decyzji polegające na doprecyzowaniu, że nieprawidłowe naliczanie opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej polega na nieaktualizowaniu wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych, w związku z prowadzonymi pracami remontowymi i modernizacyjnymi oraz przedłużającymi się ograniczeniami prędkości wynikającymi ze złego stanu infrastruktury kolejowej, a także niedostosowywaniu sposobu naliczania opłat, w szczególności sposobu kategoryzacji linii do konieczności uwzględnienia ww. prac i ograniczeń.

Doprecyzowanie powyższego zapisu miało na celu jedynie uszczegółowienie naruszenia dotyczącego nieaktualizowania wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii

kolejowych, bez wprowadzania do niego zmian polegających na zmianie znaczenia jego treści merytorycznej. Ocena Prezesa UTK jako organu drugiej instancji jest zatem co do istoty sprawy taka sama, jak rozstrzygnięcie organu pierwszej instancji. Mówiąc inaczej Prezes UTK stoi na stanowisku, że decyzja organu pierwszej instancji była oceną prawidłową.

Ponadto, w związku z odsunięciem w czasie wprowadzenia w życie pkt 1b) i 1c) sentencji decyzji, wprowadzenie powyższej zmiany stanowi zastępczy korelat tych obowiązków, polegający na tymczasowym i adekwatnym sposobie naliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, stwierdzić należy, że Prezes UTK posiadał uprawnienia do doprecyzowania powyższego punktu, skorzystał zatem z przysługującego mu prawa i orzekł jak w sentencji decyzji.

W celu zobrazowania powyższego naruszenia posłużyć się należy hipotetycznym przykładem gdzie na 100 km linii występują ograniczenia punktowe co 1 km. Powyższe powoduje, że według metodologii wyliczania kategorii linii powyższe ograniczenia traktowane są jako jedno ograniczenie o zsumowanej długości, co powoduję, że nie są uwzględnione hamowania, oraz dodatkowy rozruch pociągu, które wydłużają znacznie czas przejazdu, przez co obniżają prędkość przejazdu. Uwzględnienie ograniczeń według stosowanej przez zarządcę metodologii w żaden sposób nie spowoduje spadku kategorii linii. Natomiast przewoźnicy kolejowi nie są w stanie osiągnąć prędkości technicznej przypisanej do danej kategorii linii.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że z uwagi na prowadzone przez PKP PLK prace remontowe i modernizacyjne kategoria linii przypisana do danego odcinka może być nieadekwatna do jego rzeczywistych parametrów, a co za tym idzie odcinki te nie są przystosowane do prędkości właściwej dla danej kategorii linii, co zostało wskazane w powyższym przykładzie.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Strona podała, że na podstawie powyższego przepisu oraz § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu stanowiącego, że *stawki jednostkowe opłaty podstawowej są przedkładane Prezesowi UTK nie później niż w terminie 9 miesięcy przed dniem wejścia w życie rozkładu jazdy pociągów*, aktualizowanie wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych byłoby naruszeniem prawa ze względu na to, że niemożliwe jest każdorazowe uwzględnienie zmiany tych parametrów w związku z prowadzonymi pracami remontowymi, jeżeli nie mają one charakteru ograniczeń stałych.

Powyższe przepisy – w ocenie organu - nie pozostawiają wątpliwości, że kategoria linii kolejowej jest jednym z podstawowych elementów determinujących wysokość opłat za minimalny dostęp do infrastruktury. Żaden z cytowanych wyżej przepisów prawnych nie daje podstawy do przyjęcia iż kategoria linii i jej parametry stanowią jedynie fikcję prawną, przyjmowaną

na etapie konstrukcji cennika, która następnie nie musi znajdować potwierdzenia w rzeczywistym stanie faktycznym.

Zupełnie inną kwestią pozostaje fakt, że przyjęte przez zarządcę, parametry określające kategorie linii nie są standaryzowane, tj. prędkość na danym odcinku linii nie musi w żaden sposób być powiązana z kategorią według której przewoźnik płaci stawki za dostęp. Bardzo często ma miejsce sytuacja, w której mały odcinek linii, na którym dopuszczalna prędkość techniczna jest stosunkowo wysoka powoduje zawyżenie kategorii dla całego odcinka, tym samym można stwierdzić, że przy ustalaniu kategorii linii kolejowej główne znaczenie ma dopuszczalna prędkość techniczna. Rozporządzenie w sprawie warunków dostępu nie precyzuje powyższej kwestii zarówno jeżeli chodzi o prędkość, jak i warunki jej przestrzegania. Powyższe przewiduje natomiast rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych”, gdzie wprost określono warunki jakie powinny być spełnione aby uznać, że linia kolejowa jest przystosowana do danej prędkości, co zdaniem Prezesa UTK powinno mieć zastosowanie również w przypadku ustalania kategorii linii i definiowania przedziałów prędkościowych dla nich. Przepis § 13 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych stanowi, że, *„linię kolejową uznaje się za przystosowaną do danej prędkości, jeżeli na co najmniej połowie jej długości układ geometryczny, nawierzchnia, podtorze, obiekty inżynieryjne oraz urządzenia sterowania ruchem są przystosowane do ruchu pociągów z daną prędkością.”*

Zgodnie natomiast z § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych *„w przypadku wystąpienia zmian w technicznym wyposażeniu linii kolejowej sprawiających, że nie będzie ono odpowiadać danej kategorii linii, należy przywrócić odpowiedni stan wyposażenia przy zachowaniu danej kategorii albo zmienić kategorię linii kolejowej według aktualnego stanu wyposażenia technicznego.”*

Wobec powyższego, obniżenie parametrów danej linii przy jednoczesnym braku zmiany jej kategorii, pozostaje w sprzeczności z wyżej cytowanym przepisem § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Pozostaje to również z niekorzyścią dla przewoźników, którzy nie dość, że ponoszą zawyżone opłaty za kategorię linii kolejowej, która nie odpowiada stanowi faktycznemu, tj. rzeczywistym parametrom danej linii kolejowej, to dodatkowo poruszają się linią nieprzystosowaną do danej prędkości. Takie traktowanie przewoźników kolejowych - w cenie Prezesa UTK - jest wykorzystywaniem przez PKP PLK pozycji dominującej na rynku usług kolejowych.

Sposób ustalania kategorii linii, przyjęty przez zarządcę powinien w taki sposób przypisywać danemu odcinkowi linii kategorię pod względem dopuszczalnej prędkości technicznej, aby ponad połowa długości odcinka pozwalała na osiągnięcie prędkości przynajmniej minimalnej przypisanej danej kategorii. Powyższe powinno przeciwdziałać zawyżaniu kategorii linii, co następuje najczęściej przy łączeniu odcinków o dużym zróżnicowaniu dopuszczalnych prędkości. Obrazując powyższe przykładem należy wskazać, iż możliwym byłoby ustalenie kategorii 4 dla odcinka linii dla pociągów pasażerskich (kategoria 4 dla pociągów pasażerskich w odniesieniu do prędkości zaczyna się od powyżej 100 km/h do 120 km/h) tylko i wyłącznie w sytuacji, w której średnia dopuszczalna prędkość techniczna tego odcinka byłaby wyższa od 100 km/h oraz ponad połowa długości odcinka pozwalałaby na osiągnięcie prędkości ponad 100 km/h.

Ponadto, mając na uwadze § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu wskazać należy, że prowadzone przez PKP PLK prace modernizacyjne i remontowe z reguły są pracami długoterminowymi. Zatem zmiana parametrów linii jest również długoterminowa. Brak jest wobec tego podstaw do pobierania przez PKP PLK opłat za daną kategorię linii, podczas gdy nie spełnia ona parametrów do niej przypisanych. Przyjmując fikcyjne wartości jako podstawę do naliczania opłat za dostęp, zarządca w sposób nieuzasadniony ogranicza prawo dostępu oraz powoduje nierówne warunki wykonywania przewozów.

Zauważyć także należy, że wprowadzanie możliwości dokonywania zmian stawek opłaty jednostkowej wynikających z obniżenia kategorii linii kolejowej nie wymaga zmiany rozporządzenia w sprawie warunków dostępu. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 9 ustawy o transporcie kolejowym, zarządca może wprowadzać zmiany stawek opłaty jednostkowej w każdym czasie, jeżeli zmiana dotyczy obniżenia opłat. Przytoczona regulacja przewidująca możliwość zmiany opłat bez specjalnych warunków tylko na korzyść przewoźnika, świadczy o występującym po stronie ustawodawcy przeświadczeniu o potrzebie jego ochrony w relacji z zarządcą infrastruktury ze względu na nierówną pozycję stron tego stosunku umownego. Niewątpliwie obowiązujące przepisy nie zawierają zakazu stosowania niższych opłat. Co więcej, w przedmiotowym stanie faktycznym jest to konieczne ze względu na obowiązek zarządcy udostępniania infrastruktury kolejowej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady równości wynikającej z art. 29 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Strona we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy poddała także w wątpliwość, czy Prezes UTK wydając zaskarżoną decyzję wziął pod uwagę sytuację, w której parametry charakteryzujące poszczególne kategorie linii kolejowych wzrosłyby i pojawiłaby się konieczność podwyższenia stawek jednostkowych, bowiem obowiązujące przepisy z zakresu kolejnictwa - w ocenie Strony - nie pozwalają podnieść stawek w pożądanym przez PKP PLK terminie.

Na wstępie zauważyć należy, że PKP PLK zarówno we wniosku o ponowne rozpatrzenie jak i w piśmie procesowym nadesłanym do Prezesa UTK w dniu 18 października 2011 r. nie wskazała dowodu na takowy skutek aktualizacji, a jedynie pobieżnie odniosła się do ewentualnego podniesienia stawek. Niemniej jednak wskazać należy, że zgodnie z art. 33 ust. 9a pkt 2 ustawy o transporcie kolejowym, zarządca może podwyższyć stawki jednostkowe opłaty podstawowej po upływie 6 miesięcy od dnia ich ogłoszenia. Przepisy prawa nie stoją temu zatem na przeszkodzie. Ponadto zgodnie z § 16 ust. 4 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu, wynika, że zwiększenie stawek opłat nie może mieć miejsca jedynie w sytuacji nieuzasadnionego wzrostu dotychczasowego poziomu opłat za korzystanie infrastruktury kolejowej. Zgodnie natomiast z przepisem art. 34 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zarządca może podwyższyć opłatę podstawową, jeżeli udokumentuje, że poniósł lub będzie musiał ponieść wydatki z tytułu:

- a) powiększenia niewystarczającej zdolności przepustowej określonej linii kolejowej,
- b) niekorzystnego oddziaływania ruchu pociągów na środowisko pod warunkiem, że zwiększenie opłaty będzie porównywalne do stosowanych przez konkurencyjne gałęzie transportu,
- c) podnoszących efektywność inwestycji w zakresie rozwoju sieci kolejowej zakończonych lub rozpoczętych w okresie nie dłuższym niż 15 lat przed wejściem w życie ustawy o transporcie kolejowym.

Ponadto, zgodnie z art. 34 ust. 1a ustawy o transporcie kolejowym, opłata podstawowa może być podwyższana także z tytułu korzystania, w czasie okresów przepełnienia, z linii kolejowej lub jej odcinka o niewystarczającej zdolności przepustowej.

Podwyższenie kategorii linii kolejowych na skutek przeprowadzonej przez zarządcę modernizacji linii kolejowej, podnoszącej jej efektywność nie może być traktowane jako nieuzasadnione, bowiem jak wskazano wyżej kategoria linii kolejowej jest jednym z podstawowych elementów determinujących wysokość opłat za minimalny dostęp do infrastruktury. Zatem wzrost opłat w nieznacznym zakresie, spowodowany potrzebą dostosowania metodologii naliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej do stanu zgodnego z prawem i wynikającego z aktualizacji kategorii linii kolejowej (zarówno przy podwyższeniu jak i obniżeniu) nie byłby wzrostem nieuzasadnionym.

Należy mieć ponadto na względzie, iż w przedmiotowej decyzji Prezes UTK stwierdził jedynie zakres naruszenia przepisów prawa, nie zobowiązując jednocześnie zarządcy do określonego sposobu usunięcia tych naruszeń. Oddzielnie należy traktować również pismo Prezesa UTK z dnia 23 września 2011 r. nr TRM2-076/232/JB/2011, w którym zwrócił się

on do zarządcy z prośbą o przedłożenie do dnia 2 listopada 2011 r. informacji dotyczących sposobu dokonania zmian w sposobie naliczania w decyzji, przedstawiając równolegle swoje zalecenia. Z całą stanowczością należy jednak pamiętać, że nie było to pismo wysłane w toku prowadzonego postępowania i nie stanowiło ono materiału dowodowego w postępowaniu w związku wydaniem zaskarżonej decyzji. W związku z czym niezasadne jest powoływanie się na jego treść w zarzutach dotyczących decyzji.

W piśmie procesowym z dnia 18 października 2011 r. PKP PLK uzasadniała utrudnienia w precyzyjnym zaplanowaniu parametrów charakteryzujących standard linii kolejowych złym stanem infrastruktury kolejowej i sposobem finansowania zarządcy. Zdaniem Strony bieżąca aktualizacja bez faktycznej możliwości podwyższania stawek oznacza powiększenie straty finansowej, na co nie pozwala prawo uniemożliwiające dodatkowe finansowanie spółki. Prezes UTK podczas ponownego rozpatrzenia sprawy uznał, iż argumenty dotyczące sytuacji finansowej przedsiębiorstwa są niewystarczające dla uznania, że PKP PLK swoim postępowaniem nie narusza prawa. Wyżej wykazano już, że nie jest prawdziwa teza, iż PKP PLK nie ma możliwości podwyższania stawek, w sytuacji podwyższenia kategorii linii kolejowej. Ponadto, należy wskazać, że w prowadzonym postępowaniu administracyjnym brak jest podstaw prawnych do kierowania się przez Prezesa UTK przesłankami kondycji ekonomicznej Strony, bowiem ani ustawa o transporcie kolejowym, ani też rozporządzenie w sprawie dostępu do infrastruktury, nie uwzględniają tej przesłanki jako właściwej przy sprawowaniu nadzoru nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

Jednocześnie Prezes UTK nie uwzględniając w tym zakresie zarzutu Strony wziął pod uwagę, że PKP PLK nie przedstawiła jakichkolwiek dowodów na okoliczność działania niezgodnego z prawem i nierealności aktualizowania przez nią wartości parametrów kategorii linii kolejowych. Nie można więc uznać, iż naliczanie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej poprzez aktualizacje parametrów jest niemożliwe do spełnienia. Co więcej, Prezes UTK, jako organ administracji publicznej stojący na straży prawidłowości funkcjonowania rynku kolejowego uznał naliczanie opłat za dostęp do infrastruktury na podstawie aktualnych i zgodnych ze stanem faktycznym parametrów linii kolejowych za wskazane ze względu na konieczność zapewnienia przestrzegania przez zarządcę obowiązującego porządku prawnego, jak również konieczność osiągnięcia przez przewoźników kolejowych prędkości przyporządkowanych dla danej kategorii linii.

Odnosząc się natomiast do zarzutu Strony, zgodnie z którym Prezes UTK nie posiadał ustawowych uprawnień dających możliwość żądania aktualizacji wartości parametrów charakteryzujących poszczególne kategorie linii kolejowych w celu późniejszego ich obniżenia wskazać należy, że zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 4 ustawy o transporcie kolejowym, do zadań Prezesa

UTK, w zakresie regulacji transportu kolejowego, należy nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Ponadto, zgodnie z art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym, w przypadku naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa, Prezes UTK jest uprawniony do wydania decyzji stwierdzającej zakres naruszeń oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Do takiego naruszenia w ocenie Prezesa UTK doszło w przedmiotowej sprawie w postaci nieprawidłowego naliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, które przejawia się nieaktualizowaniem wartości parametrów linii kolejowych. W rezultacie opłaty za dostęp do infrastruktury ustalone są na podstawie nieistniejących w dacie realizacji usługi wartości parametrów linii kolejowych. Zatem na podstawie obowiązujących przepisów prawnych Prezes UTK uprawniony był do wydania przedmiotowej decyzji i wskazania występujących nieprawidłowości w funkcjonowaniu PKP PLK. Prezes UTK działał zatem w ramach przyznanych mu ustawą o transporcie kolejowym kompetencji. Niesłuszny jest więc podnoszony przez Stronę zarzut braku posiadania przez Prezesa UTK ustawowych uprawnień dających możliwość żądania aktualizacji wartości parametrów charakteryzujących linie kolejowe.

Z uwagi na upływanie w dniu 31 października 2011 r. terminu na usunięcie powyższych nieprawidłowości, Prezes UTK postanowił wydłużyć termin na ich usunięcie do dnia 15 listopada 2011 r.

2. Zarzut obraży art. 33 ust. 4 oraz art. 29 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

W uzasadnieniu PKP PLK podniosła, że rozdzielenie kategorii linii dla pociągów pasażerskich i towarowych pod względem prędkości będzie prowadziło do sytuacji, w której pociągi pasażerskie i towarowe o tej samej masie brutto jadące po tym samym odcinku będą miały naliczane opłaty według innych stawek jednostkowych. Oznacza to, zdaniem Strony, różne wysokości pobieranych opłat, a co za tym idzie nierówne traktowanie przewoźników pasażerskich i towarowych.

Prezes UTK nie może jednak przychylić się do tego stwierdzenia. Równe traktowanie w ocenie organu polega, nie jak twierdzi Strona, na ponoszeniu przez wszystkich przewoźników bez względu na rodzaj przewozu tych samych opłat za przejazd po tym samym odcinku i przy założeniu tej samej masy brutto pociągu, ale na płaceniu adekwatnie do jakości usługi, którą otrzymuje się w zamian. Już sam fakt, że zarządca określa różne dopuszczalne prędkości dla danego odcinka dla pociągów towarowych i pasażerskich, powoduje, że powinny być przypisane odrębnie

kategorie dla odcinków linii dla przewozów pasażerskich i towarowych. Natomiast wskutek uśredniania dochodzi do zawyżenia kategorii linii kolejowej dla pociągów pasażerskich, poprzez zaokrąglenie do kategorii przypisanej pociągom towarowym oraz zawyżenie kategorii linii kolejowej dla pociągów towarowych poprzez zaokrąglenie do kategorii przypisanej pociągom pasażerskim. W przypadku kiedy wartość dopuszczalnej prędkości technicznej dla pociągów pasażerskich i towarowych dla niektórych kategorii linii nie jest tożsama, zarządca ustala kategorię osobno dla przewoźników pasażerskich i towarowych, a następnie dokonuje jej uśrednienia, przy czym otrzymany wynik ulega zaokrągleniu do najbliższej liczby całkowitej. Zdaniem Prezesa UTK wyeliminowanie powyższego problemu nastąpi z chwilą rozdzielenia przypisywania kategorii prędkości dla pociągów pasażerskich i towarowych, przez co każdy z przewoźników będzie ponosił opłaty za dostęp do infrastruktury odpowiednio do określonych parametrów linii. W tej sytuacji dany odcinek linii kolejowej będzie miał inną kategorię dla pociągów pasażerskich i towarowych. Jest to wynikiem ustalonych przez zarządcę różnych parametrów prędkości technicznych dla pociągów pasażerskich i towarowych. Wówczas sposób naliczania opłat dla przewoźników pasażerskich i towarowych spełniał będzie postulat równego ich traktowania.

Powyższą tezę wzmacnia dodatkowo fakt, że obowiązek naliczania opłat oddzielnie dla przewozu osób i rzeczy wynika z art. 33 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z którym „*opłata podstawowa za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej obliczana jest jako iloczyn przebiegów pociągów i stawek jednostkowych ustalonych w zależności od kategorii linii kolejowej i rodzaju pociągu, **oddzielnie dla przewozu osób i rzeczy**” oraz § 6 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu, który stanowi, że „opłata podstawowa ustalana jest jako iloczyn liczby zrealizowanych pociągo-kilometrów i stawki właściwej dla danej kategorii linii kolejowej, **określonej z uwzględnieniem** średniodobowego natężenia ruchu pociągów i dopuszczalnej prędkości technicznej uwzględniającej ograniczenia stałe, oraz **rodzaju pociągu** i całkowitej masy brutto pociągu, określonych w przydzielonej trasie pociągu.” Zatem stosowana przez zarządcę praktyka przypisywania kategorii liniom kolejowym poprzez uśrednianie kategorii dla przewozów pasażerskich i towarowych jest naruszeniem ustawy o transporcie kolejowym. Ustawodawca zakłada więc działanie przewoźników na różnych rynkach i konieczność dostosowania pobieranych opłat do specyficznych warunków każdego z nich.*

Jednocześnie ustosunkować należy się do przytoczonego przez stronę przykładu, rzekomo analogicznego do wspomnianej sytuacji, zgodnie z którym nierównym traktowaniem uczestników ruchu można byłoby nazwać sytuację kierowców poruszających się autostradą A4, których dotyczą określone utrudnienia do sytuacji kierowców korzystających z autostrady A1, gdzie tych remontów już nie ma. Przede wszystkim nietrafne jest porównanie rynku kolejowego do rynku drogowego

ze względu na zupełnie odrębną specyfikę tych rodzajów transportu. Ponadto czym innym jest pobieranie opłaty za prędkość przypisaną do odpowiedniej kategorii linii kolejowej poprzez określenie przedziału od - do i jej podwyższanie po przekroczeniu jej odpowiedniej wysokości, a czym zupełnie innym pobieranie opłaty za przejazd autostradą, która jest pobierana niezależnie od prędkości pojazdu. Ponadto, wskazane przez organ naruszenie nie dotyczyło, jak należy odczytywać ze wskazanego przykładu, nierównego traktowania przewoźników poprzez korzystanie przez jednego z nich z linii remontowanych i korzystaniu przez innego z linii, gdzie remonty nie występują tylko odnosiło się do uśredniania dwóch kategorii dla przewoźników osób i rzeczy do jednej kategorii, która dla któregoś z nich była zawyżona i za którą ponosił on wyższe opłaty.

W piśmie procesowym z dnia 18 października 2011 r. Strona potwierdziła, że do opracowywania rocznego rozkładu jazdy na lata 2011/2012 przyjęto dopuszczalne prędkości techniczne dla pociągów pasażerskich o 18 różnych wartościach oraz dla pociągów towarowych o 14 wartościach, przy czym występują przypadki różnych prędkości na tym samym fragmencie linii dla obu rodzajów pociągów np. na linii nr 1 Warszawa Centralna- Katowice. Z kolei jak zostało wskazane przez stronę w toku postępowania, wartości te zostają następnie przyporządkowane do określonej kategorii linii, nie zawsze jednak ta sama prędkość znajdzie się w tej samej kategorii. Zarządca następnie wylicza jedną kategorię dla przewoźników pasażerskich i towarowych uśredniając kategorie dla których właściwa jest ta sama prędkość. Wobec takich wyliczeń jeden przewoźnik zobowiązany jest płacić za wyższą kategorię, mimo że porusza się z prędkością właściwą dla niższej kategorii. Następnie w przedmiotowym piśmie zarzucono, że przy oddzielnym definiowaniu kategorii dla ruchu pasażerskiego i towarowego należałoby określić sposób ustalania natężenia ruchu, łącznie czy oddzielnie dla każdego z nich. Tymczasem zdaniem Strony, oddzielne ustalanie natężenia ruchu dla każdej kategorii byłoby sprzeczne z celem wprowadzenia w rozporządzeniu w sprawie warunków dostępu, natężenia ruchu jako dodatkowego parametru wpływającego na kategorię linii tzn. obniżającego lub podwyższającego kategorię linii odpowiednio do popytu.

Należy podkreślić, że oddzielne przypisywanie kategorii dla przewoźników pasażerskich i towarowych nie wymaga odrębnego obliczania natężenia ruchu. Różnicowanie kategorii dla przewoźników pasażerskich i towarowych może bowiem być, jak wskazano to wyżej, realizowane poprzez różnicowanie dopuszczalnych prędkości. Natężenie pozostaje więc obliczane jako średniodobowe obciążenie odcinków linii kolejowych.

Mając na uwadze powyższe Prezes UTK utrzymał w mocy tę część decyzji dotyczącą nieprawidłowego naliczania przez zarządcę opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej poprzez

niewłaściwe przypisywanie kategorii liniom kolejowym wskutek uśredniania kategorii dla przewozów pasażerskich i towarowych, a przez to nierówne traktowanie przewoźników.

Jednocześnie z uwagi na konieczność przekalkulowania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, Prezes UTK uznał, że najbardziej odpowiednim terminem usunięcia powyższych naruszeń będzie wejście w życie rozkładu jazdy 2012/2013.

3. Zarzut obraży art. 33 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Okoliczność nieregulowania w przepisach prawa z zakresu kolejnictwa materii zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii, nie oznacza, że Strona ma w tym przedmiocie całkowitą dowolność. Sposób zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej musi być właściwy z punktu widzenia równego traktowania przewoźników oraz odnosić się do rzeczywistego stanu parametrów linii kolejowej. Natomiast przez zaokrąglanie wyników stosowane dotychczas przez PKP PLK osiągniany jest nierzeczywisty stan kategorii linii kolejowych, których stan techniczny nie odpowiada parametrom charakteryzującym kategorię linii kolejowej, do której zaokrąglono wynik. Ponadto, dotychczasowy sposób ustalania kategorii linii powoduje, że przewoźnicy płacą za przejazd stawki wyższe niż wynika to z rzeczywistej oferowanej klasy usług. W celu lepszego zobrazowania problemu należy posłużyć się przykładem ucznia, który ze sprawdzianu wiedzy dostaje ocenę dostateczną z plusem, otrzymując 38 punktów. Ocena dobra wystawiana jest za otrzymanie co najmniej 40 punktów. Pomimo, że uczniowi do oceny dobrej brakuje jedynie 2 punktów w dalszej części ma ocenę dostateczną. Przyjmując sposób zaokrąglania wyników PKP PLK, uczeń ten powinien otrzymać ocenę dobrą, ponieważ brakuje mu jedynie 2 punktów do tej oceny. Niemniej jednak uczeń ten cały czas jest uczniem trójkowym, a nie dobrym.

Ponadto, Prezes UTK ponownie rozpatrując sprawę postanowił przychylić się do wniosku Strony odnośnie terminu usunięcia powyższych naruszeń, zmieniając termin na ich usunięcie do dnia wejście w życie rozkładu jazdy 2012/2013, biorąc pod uwagę konieczność przekalkulowania stawek za dostęp do infrastruktury.

Niemniej jednak, Prezes UTK nadal podtrzymuje stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym zastosowanie matematycznych zaokrągleń stosowanych przez PKP PLK nie może wypaczać faktycznego stanu infrastruktury kolejowej. Stawki powinny być bowiem naliczane według rzeczywistej kategorii linii kolejowej, po spełnieniu przez nią wszystkich parametrów niezbędnych do zakwalifikowania do danej kategorii.

4. Zarzut obrazy art. 33 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym.

Zarzut zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się do zgłoszonego przez stronę zarzutu naruszenia przez organ przepisów prawa materialnego poprzez niezasadne przyjęcie, iż spółka PKP PLK w sposób nieprawidłowy nalicza opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej wskutek przyjęcia niewłaściwego podziału linii kolejowych na odcinki dla celów ustalania kategorii linii, Prezes UTK uważnie przeanalizował podniesione przez Stronę zarzuty i uznał je za zasadne w zakresie podziału linii na odcinki. W związku z powyższym Prezes UTK zdecydował się uchylić tę część zaskarżonej decyzji.

W odniesieniu do przedstawionej, przez zarządcę argumentacji, Prezes UTK zgadza się z twierdzeniem strony, iż fakt oparcia wszystkich systemów zarządcy o podział linii według instrukcji Id-12 oraz narzucenie wyliczania kategorii linii w oparciu o odmienny podział odcinków, mogłoby faktycznie doprowadzić do problemów związanych z kompatybilnością systemów finansowych zarządcy oraz doprowadzić do problemów z naliczaniem opłat za dostęp do infrastruktury. Biorąc pod uwagę ewentualne trudności kompatybilności systemów zarządcy, Prezes UTK postanowił uwzględnić argumentację PKP PLK w tym zakresie i odstąpić od narzucenia Stronie innego niż przyjęty przez zarządcę podziału na odcinki dla celów ustalania kategorii linii. Prezes UTK nie zgadza się jednak z twierdzeniem Strony, jakoby ewentualne dostosowanie systemów informatycznych bazujących obecnie na podziale linii kolejowych na odcinki według „Instrukcji ID-12 (D-29) Wykaz linii” było kwestią lat. PKP PLK odniosła się do tego argumentu lakonicznie nie dostarczając żadnych analiz, czy dowodów mogących uprawdopodobnić powyższe twierdzenie.

Równocześnie, należy wskazać, że uchybienia wskazane przez Prezesa UTK, a dotyczące metodologii przypisywania przez zarządcę niewłaściwej kategorii linii dla odcinków nie straciły na aktualności. Biorąc je pod uwagę, Prezes UTK wskazuje, że zarządca przy ustalaniu kategorii linii kolejowej powinien uwzględnić faktyczny stan infrastruktury kolejowej danego odcinka. Ponadto, nie powinien on wynikać wyłącznie ze średniej dopuszczalnej prędkości na danym odcinku, ale również przynajmniej na połowie długości odcinka powinien spełniać wymagania charakteryzujące daną kategorię w okresie obowiązywania rocznego rozkładu jazdy. Zdaniem Prezesa UTK przestrzeganie obowiązku aktualizacji zapewni przewoźnikom kolejowym ochronę przed niezasadnym przyjmowaniem odcinków linii do celów kalkulacji stawek. Faktem pozostaje natomiast, iż zarządca ma całkowitą dowolność przy ustalaniu podziału na odcinki dla celów kalkulacji stawek stąd decyzja o uwzględnieniu zarzutu Strony.

5. Zarzut obrazy art. 29 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Strona podała, że nie podjęła jak dotąd żadnej wiążącej decyzji, czy stosownej uchwały prawa wewnętrznego w zakresie przyznania przewoźnikom rekompensat z uwagi na utrudnienia w dostępie do infrastruktury kolejowej. Ponadto, zdaniem PKP PLK poruszanie powyższej kwestii w korespondencji z przewoźnikami, czy Prezesem UTK nigdy nie nosiło charakteru zobowiązań tylko rozważań, odnoszących się do wzajemnych relacji pomiędzy przewoźnikami a zarządcą infrastruktury. Jednakże w nadesłanych do Prezesa UTK w pismach z dnia 6 czerwca 2011 r. nr IUS1-8204/49/2011 oraz z dnia 28 lipca 2011 r. nr IUS1-8204/58/2011, PKP PLK wskazała, że zarząd spółki podjął decyzję o przyznaniu rekompensaty przewoźnikom kolejowym wykonującym przewozy pasażerskie od 1 czerwca 2011 r. do 10 grudnia 2011 r., z uwagi na znaczne wydłużenie czasów jazdy pociągów w stosunku do czasów przejazdów założonych w rocznym rozkładzie jazdy na odcinkach linii Nasielsk - Gdynia przez Działdowo. Nieprawdziwe jest zatem twierdzenie strony, że nie podjęła żadnej wiążącej decyzji dotyczącej przyznania rekompensat skoro z pism przesłanych do Prezesa UTK wysunąć można wniosek przeciwny.

Jednocześnie Strona w uzasadnieniu zarzutu przytoczyła argument, że w przepisach prawa z zakresu kolejnictwa brak jest obowiązku nakazującego zarządcy przyznawanie rekompensat. Prezes UTK podziela stanowisko strony w tym zakresie. Jednakże, aby w przyszłości uniknąć niejasności w zakresie przyznawania rekompensat, powyższa kwestia powinna mieć uregulowanie chociażby w *Regulaminie przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych*. Ustalanie sposobu wypłaty tego świadczenia w drodze jednostronnej decyzji zarządcy może powodować po stronie przewoźników dezinformację i poczucie braku przejrzystości w zakresie zasad i sposobu jego wypłacania, a także zarzut nierównego traktowania poszczególnych przewoźników.

W tym miejscu zauważyć należy, że celem Prezesa UTK wyrażonym w zaskarżonej decyzji było spowodowanie zaprzestania przez PKP PLK nierównego traktowania przewoźników kolejowych w zakresie przyznawania rekompensat. W żadnym wypadku Prezes UTK nie nakazał stronie zaprzestania ich wypłacania. Prezes UTK zwrócił jedynie uwagę strony na konieczność opracowania zasad i kryteriów przyznawania rekompensat dla wszystkich uczestników rynku w sposób zapewniający niedyskryminujące traktowanie. Nadmienić także należy, że inicjatywa wypłaty tego świadczenia powstała po stronie zarządcy, a nie Prezesa UTK z czego wynika, że PKP PLK widziała wówczas konieczność zadośćuczynienia przewoźnikom za wynikające z prac

modernizacyjnych utrudnienia. Wobec powyższego, Strona podejmując decyzję o wypłacie rekompensat musiała się również liczyć z wynikającymi z tego tytułu kosztami finansowymi, a także ewentualnymi roszczeniami innych przewoźników kolejowych.

Nie może zatem dochodzić do sytuacji, w której przewoźnicy kolejowi ponoszą negatywne konsekwencje działań zarządcy. Podkreślić ponadto należy, że zgodnie z ustawą o transporcie kolejowym, zadaniem Prezesa UTK jest nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat. Przepisy nie regulują natomiast kwestii płynności finansowej zarządcy. Zatem Prezes UTK obowiązany jest uwzględniać dobro rynku kolejowego, a nie jednostkowe interesy zarządcy.

Reasumując powyższe rozważania uznać należy, że w ocenie Prezesa UTK działanie, PKP PLK w zakresie przyznawania rekompensat dla przewoźników kolejowych, wykonujących przewozy pasażerskie od 1 czerwca 2011 r. do 10 grudnia 2011 r. na odcinkach linii Nasielsk - Gdynia przez Działdowo, było działaniem godzącym w zasadę równego traktowania przewoźników kolejowych.

6. Zarzut naruszenia art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o transporcie kolejowym.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach:

- 1) regulacji transportu kolejowego,
- 2) licencjonowania transportu kolejowego,
- 3) nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych,
- 4) bezpieczeństwa ruchu kolejowego,
- 5) nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym,
- 6) licencji i świadectw maszynistów.

Do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji transportu kolejowego należy m. in. nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, jak i nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych. W przypadku stwierdzenia

naruszenia powyższych przepisów, zgodnie z art. 13 ust. 6a ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

Natomiast w zakresie bezpieczeństwa kolejowego, Prezes UTK posiada kompetencje do nakazania, w drodze decyzji, usunięcia nieprawidłowości w razie stwierdzenia naruszenia przepisów dotyczących obowiązków zarządców, przewoźników kolejowych oraz użytkowników bocznic kolejowych w szczególności:

- 1) zasad prowadzenia ruchu kolejowego i sygnalizacji,
- 2) warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych, w tym ważności świadectw sprawności technicznej i dokumentów, które powinny znajdować się w pojeździe kolejowym będącym w ruchu,
- 3) warunków, jakie powinni spełniać maszyniści, osoby zatrudnione na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego, prowadzeniem określonych rodzajów pojazdów kolejowych oraz pojazdów kolejowych metra,
- 4) zasad uzyskiwania uprawnień i wykonywania obowiązków doradcy do spraw bezpieczeństwa przewozu towarów niebezpiecznych koleją.

Powyższy przepis nie wymienia jednak naruszeń z zakresu bezpieczeństwa kolejowego, polegających na zagrożeniu płynności finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej. Zapewnienie płynności finansowej podmiotu gospodarczego nie jest zadaniem Prezesa UTK, będącego regulatorem rynku, jest natomiast zadaniem zarządu tego podmiotu i jego właścicieli. Nie może się jednak odbywać kosztem łamania obowiązujących przepisów prawa. Konieczność zaprzestania przez zarządcę naruszenia przepisów prawa z zakresu kolejnictwa jest oczywista i powinna przejawiać się w równym traktowaniu przewoźników oraz prawidłowym naliczaniu opłat na rzecz tych przewoźników, co stanowi interes społeczny w rozumieniu art. 13 ust. 6a ustawy o transporcie kolejowym. Zaprzestanie przez PKP PLK naruszeń ma istotne znaczenie dla przewoźników kolejowych korzystających z infrastruktury kolejowej, oraz ich pasażerów i partnerów biznesowych, a w efekcie powinno spowodować lepsze i bardziej konkurencyjne warunki transportu kolejowego.

Tymczasem zarządca we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy skupia się jedynie na zagrożeniu własnej płynności finansowej, nie biorąc pod uwagę regulacji ustawowych w zakresie naliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Na marginesie należy również podkreślić, że teza, iż jedno zadania Prezesa UTK są ważniejsze od innych, a w szczególności twierdzenie strony, jakoby nadrzędnym zadaniem Prezesa UTK było czuwanie nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego równie nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

7. Zarzut naruszenia art. 10 ust 1 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Podstawę prawną wydania decyzji administracyjnej stanowią przepisy prawa materialnego i kodeksu postępowania administracyjnego. Podstawą prawną do wydania zaskarżonej decyzji był przepis art. 104 § 1 i 2 Kpa oraz art. 10 ust. 1 pkt. 1, art. 13 ust. 1 pkt. 3 i 4, ust. 6 i 6a ustawy o transporcie kolejowym. Przepis art. 10 ust. 1 pkt. 1 ustawy o transporcie kolejowym, mający charakter ogólnej normy kompetencyjnej został uzupełniony o przepis art. 13 ustawy o transporcie kolejowym, który w ust. 6 zawiera normę upoważniającą Prezesa UTK, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa, do wydania decyzji określającej zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

Twierdzenie PKP PLK, jakoby decyzja oparta została na normie ogólnie kompetencyjnej – w ocenie Prezesa UTK – nie znajduje zatem uzasadnienia.

II. Naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mających wpływ na treść zaskarżonej decyzji:

1. Zarzut naruszenia art. 107 Kpa poprzez nieumieszczenie w treści decyzji jej obligatoryjnego elementu jakim jest oznaczenie strony, jak również poprzez skierowanie decyzji administracyjnej do podmiotu niebędącego stroną postępowania.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 107 § 1 Kpa, *decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony (...).*

We wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy PKP PLK, powołując się na orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 949/07 zarzuciła, że w treści zaskarżonej decyzji Prezesa UTK brak jest oznaczenia strony, zarówno jeśli chodzi o nazwę (firmę) strony, jak i miejsce jej siedziby.

W ocenie Prezesa UTK w zaskarżonej decyzji wystarczająco i w sposób pozwalający na jednoznaczną identyfikację podmiotu, oznaczono adresata decyzji. Kilkakrotnie zaznaczono bowiem zarówno w sentencji jak i w uzasadnieniu kto jest adresatem postanowień decyzji i stroną postępowania. Ponadto, w rozstrzygnięciu określone zostało, że decyzja dotyczy naruszenia przez zarządcę infrastruktury PKP PLK przepisów z zakresu kolejnictwa. Wskazanie strony postępowania w rozstrzygnięciu decyzji nie narusza zatem art. 107 § 1 Kpa. Przepis ten nie określa bowiem

konkretnie, w jakim miejscu decyzji powinna zostać wskazana strona postępowania i nie nakłada na organ administracji żadnych szczególnych wymogów w tym zakresie. Podobnie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1418/07 (Lex nr 515144) stwierdzając, że *„wskazanie stron postępowania w decyzji stwierdzającej nieważność określonej decyzji przez ujęcie ich w tak zwany rozdzielnik nie narusza art. 107 § 1 Kpa. Przepis ten nie określa konkretnie, w jakim miejscu decyzji powinny zostać wskazane strony postępowania i nie nakłada na organ administracji żadnych szczególnych wymogów w tym zakresie”*.

Zauważyć również należy, że przepis art. 107 § 1 Kpa, nie precyzuje także co należy rozumieć przez oznaczenie strony. Brak siedziby nie przesądza w tym przypadku o niemożności identyfikacji podmiotu. PKP PLK jest podmiotem charakterystycznym jedynym o tej nazwie w skali całego kraju. Nie możliwe jest pomylenie tego podmiotu z żadnym innym. Bez oznaczenia siedziby wiadomo o jaki podmiot chodzi. Dlatego też mimo nieoznaczenia siedziby całkowicie pewne jest do kogo decyzja została skierowana, pominięcie to nie wpłynęło więc na treść skarżonej decyzji. Powyższe potwierdza także wyszukiwarka podmiotów w Krajowym Rejestrze Sądowym na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, gdzie po wpisaniu firmy spółki, tj. PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna, wyświetla się tylko jeden podmiot o takiej nazwie - Strona niniejszego postępowania.

Ponadto, w zaskarżonej decyzji wielokrotnie podkreślano, że stroną postępowania, a zatem i jej adresatem jest zarządca infrastruktury kolejowej PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Wobec powyższego, w ocenie Prezesa UTK zaskarżona decyzja zawiera wystarczające, pozwalające na jednoznaczną identyfikację oznaczenie strony postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 lipca 1996 r. sygn. akt II SA/Gd 1193/95 wskazał co prawda w sprawie z zakresu prawa podatkowego, jednakże mającej zastosowanie również w niniejszej sprawie, że *„brak oznaczenia podatnika w rozstrzygnięciu decyzji podatkowej nie daje podstawy do wzruszenia tej decyzji, jeżeli z jej uzasadnienia wynika w sposób niewątpliwy, że zobowiązanym do uiszczenia podatku jest dający się określić konkretny podatnik”*.

Element obligatoryjny decyzji w postaci oznaczenia strony został zatem zachowany. Niezasadne jest wobec tego stwierdzenie PKP PLK, że dokument ten nie jest decyzją administracyjną.

Bezzasadny jest także zarzut skierowania decyzji administracyjnej do podmiotu niebędącego stroną postępowania, bowiem zaskarżona decyzja skierowana została do strony postępowania, którą jest PKP Polskie Koleje Państwowe S.A. Fakt iż, w rozdzielniku decyzji oprócz pełnomocnika

Strony [REDAKTOWANE], posiadającego umocowanie do reprezentowania PKP PLK w przedmiotowym postępowaniu, wskazano także Prezesa Zarządu PKP PLK Zbigniewa Szafrąńskiego, nie oznacza nadania tej osobie przymiotu Strony postępowania, a jedynie wskazanie jednej z osób, której przedmiotowa decyzja została doręczona. Dla oceny czy nastąpiło naruszenie przepisów postępowania administracyjnego mające wpływ na treść decyzji administracyjnej istotny jest fakt, że zaskarżona decyzja została w dniu 23 września 2011 r. doręczona pełnomocnikowi Strony, a zatem zgodnie z art. 40 § 1 Kpa nastąpiło jej prawidłowe doręczenie Stronie postępowania.

2. Zarzut naruszenia art. 10 § 1 Kpa, poprzez błędne przyjęcie, że przed wydaniem decyzji przez organ, strona zobligowana jest do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie 2 dni wyznaczonych przez organ, podczas gdy zgodnie z treścią art. 10 § 1 Kpa ograny administracji publicznej obowiązane są do zapewnienia stronie możliwości wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego przed wydaniem decyzji przez organ.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Twierdzenie Strony, jakoby Prezes UTK odmówił uwzględnienia ostatecznego stanowiska PKP PLK wobec niezłożenia go w wyznaczonym przez organ terminie jest nieprawdziwy. Prezes UTK w zaskarżonej decyzji zauważył jedynie, że PKP PLK złożyła stanowisko w sprawie już po upływie 2-dniowego terminu wyznaczonego na jego złożenie. Jednakże mimo takiego stwierdzenia stanowisko strony zostało przeanalizowane i uwzględnione w postępowaniu poprzez odniesienie się, do niego na stronie 8 zaskarżonej decyzji.

Mając na uwadze powyższe zauważyć należy, że Prezes UTK nie pozbawił Strony prawa wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji administracyjnej.

3. Zarzut naruszenia art. 7 Kpa, poprzez lakoniczne i powierzchowne ustosunkowanie się do zgłoszonych twierdzeń i wniosków PKP PLK.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o transporcie kolejowym, zadaniem Prezesa UTK jest m. in. nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców infrastruktury kolejowej wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków

o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat, a także nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządców opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

Realizując powyższe zadania Prezes UTK, stwierdzając naruszenie przez PKP PLK przepisów z zakresu kolejnictwa, uprawniony jest do wydania decyzji w sprawie naruszenia przepisów z tego zakresu. Tego też dotyczyła zaskarżona decyzja Prezesa UTK.

Prowadząc swoją działalność gospodarczą PKP PLK jako zarządca infrastruktury kolejowej musi przestrzegać przepisów obowiązującego prawa. PKP PLK nie może tłumaczyć nieprzestrzegania przepisów prawa swoim podmiotowym interesem, w tym ekonomicznym.

Zauważyć także należy, że działalność gospodarcza w zakresie zarządu infrastrukturą kolejową jest działalnością regulowaną i powoływana przez stronę zasada działania w interesie własnym Spółki, jako „dobrego gospodarza” jest modyfikowana ze względu na zawarte w przepisach ustawy o transporcie kolejowym środki regulacyjne, zapewniające w interesie społecznym poprawę bezpieczeństwa, jakości i konkurencyjności transportu kolejowego, m.in. poprzez zapewnienie równoprawnego traktowania przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, a także zapewnienie niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej. W tym kontekście istotnym środkiem regulacyjnym jest również nadzór Prezesa UTK nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

Wskazane wyżej i zawarte w przepisach środki regulacyjne mają służyć przede wszystkim ochronie przewoźników kolejowych przed wykorzystywaniem przez PKP PLK pozycji dominującej na rynku kolejowym. Natomiast żaden przepis ustawy o transporcie kolejowym, jak również rozporządzenia w sprawie warunków dostępu, nie wprowadza wyjątków od zasady niedyskryminacji, równego traktowania czy poprawności ustalania opłat, uzależniając realizację tych zasad od interesu ekonomicznego zarządcy.

Niezasadne jest zatem zarzucanie Prezesowi UTK rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości na niekorzyść strony, bowiem rozstrzygnięcia takie nie zapadłyby gdyby nie naruszenie przez PKP PLK przepisów z zakresu kolejnictwa.

Reasumując powyższe wskazać należy, że Prezes UTK podjął wszystkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia sprawy, poprzez niejednokrotne zwracanie się do PKP PLK, jak również do przewoźników kolejowych korzystających z infrastruktury zarządcy z prośbą o wyjaśnienia i dostarczenie wszelkich dokumentów mogących przyczynić się do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie zostało wydane w oparciu o tak zgromadzone dowody w sprawie po ich wszechstronnym przeanalizowaniu.

4. Zarzut naruszenie art. 77 Kpa w zw. z art. 107 § 3 Kpa, poprzez uchybienie obowiązowi zebrania i rozpatrzenia przez organ całego materiału dowodowego w sposób wystarczający, co skutkowało tym, iż Prezes UTK nie poddał wystarczającej analizie dowodów przedstawionych przez Stronę, wskutek czego wydał zaskarżoną decyzję.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Prezes UTK podjął wszelkie starania zmierzające do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. Materiał dowodowy zebrany w sprawie był kompletny i dotyczył wszystkich okoliczności faktycznych, które miały znaczenie w sprawie. Prezes UTK zgromadził i rozparzył zarówno materiał dowodowy przedłożony przez przewoźników kolejowych, jak i stronę postępowania. Stronie na każdym etapie postępowania przysługiwało prawo do składania oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzania się co do zebranych materiałów oraz zgłoszonych żądań. Pisma procesowe oraz materiał dowodowy składany przez stronę poddane zostały dokładnej analizie. Prezes UTK pismami z dnia 27 maja 2011 r. nr TRM2-9111-01.1/BG/11 oraz z dnia 21 lipca 2011 r. TRM2-9111-01.03/JB/2011 wystosował do PKP PLK zapytania w przedmiocie niniejszego postępowania. Na pisma te Strona odpowiedziała pismami z dnia 6 czerwca 2011 r. nr IUS1-8204/49/2011 oraz z dnia 28 lipca 2011 r. nr IUS1-8204/58/2011. Ponadto, pismami z dnia 29 lipca 2011 r. nr TRM2-9111-01.06/JB/11 oraz z dnia 25 sierpnia 2011 r. nr TRM2-9111-01.07/JB/11 i 26 sierpnia 2011 r. TRM2-9111-01.08/JB/11, Prezes UTK zawiadomił PKP PLK o przysługującym jej prawie do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i zgłoszonych żądań. Strona skorzystała z tego prawa składając w dniu 15 września 2011 r. stanowisko w sprawie. Do wszystkich zgłoszonych pism strony Prezes UTK ustosunkował się i dał temu wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Błędne jest zatem twierdzenie, że zaskarżona decyzja wydana została z uchybieniem obowiązku zebrania i rozpatrzenia przez organ całego materiału dowodowego.

5. Zarzut naruszenie art. 8 Kpa, poprzez liczne naruszenia obowiązującego porządku normatywnego i naruszenie interesów strony postępowania administracyjnego.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Odnosząc się do powyższego zarzutu wskazać należy, że Prezes UTK rozpatrując przedmiotową sprawę zebrał i przeanalizował całokształt materiału dowodnego, odnosząc się do niego w zaskarżonej decyzji. Wszystkie działania podjęte przez Prezesa UTK były zgodne

z przepisami Kpa, a także ustawą o transporcie kolejowym. Ponadto, Prezes UTK wielokrotnie wyjaśniał stronie sens i cel przepisów, których naruszenia dopuściła się Strona postępowania, przy czym brak jest, zdaniem Prezesa UTK, podstaw do twierdzenia, że interpretacja przepisów prawa była oderwana od treści tych przepisów i stanu faktycznego sprawy. Stosowne wywody w tym zakresie zostały przedstawione powyżej, podczas odnoszenia się do zarzutów Strony dotyczących naruszenia konkretnych przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Prezes UTK ustosunkował się w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji do wszystkich stanowisk złożonych przez PKP PLK, wskazując jednocześnie jakich naruszeń dopuścił się zarządca i jakie były przyczyny rozstrzygnięcia na niekorzyść strony. Wreszcie decyzja Prezesa UTK została wydana na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym, który upoważnia Prezesa UTK w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa, do wydania decyzji określającej zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

Wobec powyższego, nie sposób się zgodzić z zarzutem strony, jakoby Prezes UTK działał nielegalnie i z naruszeniem zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa.

6. Zarzut naruszenia art. 108 Kpa w zw. art. 13 ust. 6a ustawy o transporcie kolejowym, polegające na błędnym przyjęciu, iż nadanie niniejszej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności było uzasadnione interesem społecznym, a także dopuszczalne z mocy prawa.

Zarzut nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 13 ust. 6a ustawy o transporcie kolejowym, *w zakresie regulacji transportu kolejowego Prezes UTK wydaje, na wniosek lub z urzędu decyzje, którym może w całości lub w części nadać rygor natychmiastowej wykonalności, jeżeli wymaga tego interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.*

Prezes UTK nadając zaskarżonej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności kierował się przede wszystkim koniecznością zabezpieczenia interesu społecznego jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa, jakości i konkurencyjności transportu kolejowego, w szczególności poprzez zapewnienie niedyskryminacji przewoźników kolejowych, równego traktowania w dostępie do infrastruktury kolejowej oraz poprawności ustalania opłat. Niezwłoczne zaprzestanie przez zarządcę naruszania przepisów prawa z zakresu kolejnictwa, będzie się zatem przejawiało w równym traktowaniu przewoźników oraz prawidłowym naliczaniu opłat na rzecz tych przewoźników, co stanowi interes społeczny w rozumieniu art. 13 ust.6a ustawy o transporcie kolejowym. Charakter tego interesu świadczy natomiast o jego znacznej wadze. Zaprzestanie przez

PKP PLK naruszeń ma nie tylko istotne znaczenie dla przewoźników kolejowych korzystających z infrastruktury kolejowej, lecz także dla ich pasażerów i partnerów biznesowych, przełoży się to bowiem na lepsze i bardziej konkurencyjne warunki transportu kolejowego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt I OSK 565/2010 (LexPolonica nr 2515230) wskazał, że *instytucja rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji związana jest z możliwością egzekwowania obowiązków nałożonych w treści decyzji niezależnie od jej ostateczności*.

Z punktu widzenia art. 13 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o transporcie kolejowym, zadaniem Prezesa UTK jest nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat, a także nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych. Ustawa o transporcie kolejowym nie nakłada natomiast na Prezesa UTK dbałości o interes finansowy zarządcy oraz stania na straży jego płynności finansowej.

Zauważyć należy, że efektywna regulacja wymaga szybkiego stosowania środków regulacyjnych, bowiem niezgodne z normami prawnymi postępowanie zarządcy rodzi nieodwracalne skutki dla konkurencyjności transportu kolejowego.

Biorąc powyższe pod uwagę - w ocenie Prezesa UTK - zasadnym było nadanie zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

W zakresie, w jakim wprowadzenie przez PKP PLK zmian służących realizacji celów regulacyjnych jest utrudnione, Prezes UTK przychylił się do wniosku strony o ponowne rozpatrzenie sprawy i uchylił decyzje organu I instancji w części dotyczącej pkt 1d. W pozostałym zakresie interes społeczny, przejawiający się zapewnianiu równoprawnego traktowania przez PKP PLK wszystkich przewoźników kolejowych oraz prawidłowym naliczaniu opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, wymaga podjęcia przez PKP PLK niezwłocznych działań dostosowujących w praktyce swoją działalność do przepisów prawa.

Mając na uwadze powyższe Prezes UTK po dokonaniu ponownego rozpatrzenia przedmiotowej sprawy, postanowił na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 Kpa uchylić zaskarżoną decyzję w pkt 1d w części dotyczącej nieprawidłowego naliczania opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej polegającej na przyjęciu niewłaściwego podziału linii kolejowych na odcinki dla celów ustalania kategorii linii. Prezes UTK uznał, że zarzut podniesiony przez Stronę we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Ponadto, Prezes UTK postanowił także uchylić zaskarżoną decyzję w pkt B w części dotyczącej wyznaczenia terminu na usunięcie wskazanych w pkt 1b) i pkt 1c) sentencji decyzji nieprawidłowości do dnia 31 października 2011 r., polegających na niewłaściwym przypisywaniu kategorii liniom kolejowym poprzez uśrednianie kategorii dla przewozów pasażerskich i towarowych, a przez to nierównym traktowaniu przewoźników oraz stosowaniu niewłaściwego sposobu zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej. Orzekając w tym zakresie co do istoty sprawy, Prezes UTK wyznaczył nowy termin na usunięcie wskazanych nieprawidłowości do dnia wejście w życie rozkładu jazdy 2012/2013.

Należy jednak zaznaczyć, że Prezes UTK w zdecydowanej części utrzymał w mocy rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji. U podstaw utrzymania w mocy części zaskarżonej decyzji leży przekonanie o zgodnym z przepisami prawa materialnego i procesowego jej wydaniu. W ramach postępowania w przedmiocie ponownego rozpatrzenia sprawy dokonano powtórnej analizy całości materiału procesowego, która potwierdziła poprawność rozstrzygnięcia dokonanego w pierwszej instancji.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonej decyzji Prezesa UTK w pozostałej części oraz uchylenia rygoru natychmiastowej wykonalności.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

POUCZENIE


Krzysztof Jaroszyński

Od niniejszej decyzji stronie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Skargę wnosi się za pośrednictwem Prezesa UTK w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, na podstawie art. 3 § 2 pkt 1, art. 13 § 2, art. 52 § 1, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).



otrzymuje:

[redacted]
adwokat
pełnomocnik
PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
[redacted]
[redacted]