

Forma i prawne wymogi wobec sprawowanego przez Prezesa UTK nadzoru przestrzegania przez zarządcę infrastruktury kolejowej przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 lutego 2014 r.
(II GSK 1906/12)

1. Środkiem i formą nadzoru Prezesa UTK nad zarządcą infrastruktury kolejowej w zakresie przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa jest decyzja, o której stanowi art. 13 ust. 6 utk.
2. Art. 13 ust. 6 utk daje Prezesowi UTK uprawnienie do wydania decyzji, ale tylko w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, a nie stwierdzenia w nadzorowanym podmiocie nierzetelności, niegospodarności czy niezgodności z linią polityki.
3. Decyzja Prezesa UTK powinna wskazać prawny model postępowania zarządcy infrastruktury, wynikający z przepisów obowiązującego prawa, a następnie, w odniesieniu do stanu faktycznego, ewentualny nakaz usunięcia stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości.
4. Skuteczność zarzutu dowolności działania organu wykluczać będzie takie uzasadnienie decyzji administracyjnej podejmowanej na podstawie art. 13 ust. 6 utk, które jasno i precyzyjnie wyjaśniać będzie zarówno faktyczne, jak i prawne podstawy jej wydania.

Prezes UTK wszczął z urzędu postępowanie w sprawie prawidłowości naliczania przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej: PKP) opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Decyzją z 23 września 2011 r. Prezes UTK stwierdził naruszenie przez PKP przepisów z zakresu kolejnictwa, tj. art. 33 ust. 4, art. 29 ust. 2 i art. 32 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 utk¹ oraz § 6 i § 19 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej² (dalej: rozporządzenie). Wytknięte nieprawidłowości dotyczyły: sposobu naliczania opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, polegającego 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; niewłaściwego przypisywania kategorii liniom kolejowym przez uśrednianie kategorii dla przewozów pasażerskich i towarowych, a przez to nierówne traktowanie przewoźników; stosowania niewłaściwego sposobu zaokrąglania wyników w procesie ustalania kategorii linii kolejowej oraz przyjęcia niewłaściwego podziału linii kolejowych na odcinki dla celów ustalania kategorii linii. Prezes UTK stwierdził także nierówne traktowanie przewoźników kolejowych w zakresie naliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, nierówne warunki prowadzenia

¹ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.).

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 27.02.2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 35, poz. 274).

działalności przewozowej, brak 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 w infrastrukturze kolejowej, brak zasad i kryteriów udzielania rekompensat, o których mowa w obowiązujących regulaminach, ograniczenie przyznania rekompensat wyłącznie do przewoźników pasażerskich z pominięciem przewoźników towarowych, a także objęcie niektórych przewoźników kolejowych systemem przydzielenia rekompensat w odniesieniu do części sieci zarządzcy.

W związku z powyższym Prezes UTK zobowiązał PKP do podjęcia szczegółowo opisanych w decyzji działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości, określając termin na wprowadzenie zmian. PKP wniosło o ponowne rozpatrzenie sprawy, zarzucając przede wszystkim naruszenie przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz przepisów rozporządzenia. Decyzją z 4 listopada 2011 r. Prezes UTK uchylił decyzję z 23 września 2011 r. w części i orzekł w tym zakresie (a co do jednego z punktów poprzestał tylko na jego uchyleniu), a w pozostałym zakresie utrzymał decyzję w mocy. PKP wniosło skargę na decyzję z 4 listopada 2011 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA).

Oddalając skargę³, WSA wskazał, że jednym z zadań Prezesa UTK jest nadzór nad zarządcą infrastruktury kolejowej. Nadzór ten może być wykonywany tylko w zakresie, w formach i na zasadach uregulowanych przepisami prawa. Norma art. 13 ust. 6 utk daje Prezesowi UTK uprawnienie do wydania decyzji, ale tylko w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, a nie stwierdzenia w nadzorowanym podmiocie nierzetelności, niegospodarności czy niezgodności z linią polityki. Decyzja Prezesa UTK powinna więc wskazać prawny model postępowania zarządcy infrastruktury, wynikający z przepisów obowiązującego prawa, a następnie, w odniesieniu do stanu faktycznego, ewentualny nakaz usunięcia stwierdzonych w tym zakresie nieprawidłowości. Zdaniem WSA, przyjęty w zaskarżonej decyzji sposób określenia nieprawidłowości został ujęty bardzo abstrakcyjnie, wobec czego zaskarżona decyzja nie poddaje się sądowej kontroli. Zdaniem WSA, Prezes UTK nie ustalił prawnych powinności zarządcy infrastruktury, co do sposobu ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury i nie poddał ocenie przestrzegania tych powinności.

Prezes UTK wniósł do NSA skargę kasacyjną od powyższego wyroku, podnosząc zarówno zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego, jak i przepisów prawa materialnego. Prezes UTK wskazał, że w sposób prawidłowy i zgodny z przepisami zrekonstruował normatywny wzorzec działania zarządcy infrastruktury kolejowej, któremu ten zarządca uchybił, dopuszczając się wskazanych w kontrolowanej decyzji naruszeń. Zdaniem Prezesa UTK, w uzasadnieniu decyzji powołał także normatywne podstawy uprawniające go, jako organ nadzoru, do podjęcia działań ukierunkowanych zarówno na przeprowadzenie stosownych ustaleń w zakresie realizacji przez zarządcę infrastruktury adresowanych do niego obowiązków, jak i nakazania usunięcia stwierdzonych naruszeń.

Oddalając skargę kasacyjną, NSA w pierwszej kolejności uznał za nieuzasadnione zarzuty naruszenia przepisów postępowania, zawierając w uzasadnieniu wyroku szereg cennych uwag w zakresie prawidłowej konstrukcji skargi kasacyjnej.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia prawa materialnego, NSA uznał, że nie podważają one stanowiska zaprezentowanego przez WSA w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. NSA podkreślił,

³ Wyr. WSA w Warszawie z 1.06.2012 r., VII SA/Wa 104/12, dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (02.10.2014).

że WSA nie kwestionował określonych ustawą o transporcie kolejowym kompetencji Prezesa UTK, podważył jedynie, jako nieprawidłowy, sposób ich realizacji przez organ. NSA wyjaśnił, że zakres właściwości Prezesa UTK określony został w art. 10 ust. 1 utk, a zadania tego organu szczegółowo wskazano w art. 13 ust. 1 utk. Z treści oraz wewnętrznej systematyki art. 13 utk wynika, że realizując wymienione w nim zadania, w tym nadzór nad zapewnieniem niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej oraz nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat (art. 13 ust. 1 pkt 3 i 4 utk), Prezes UTK jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa (ust. 4) oraz, w przypadku stwierdzenia ich naruszenia, do wydania decyzji określającej zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości (ust. 6). Ustawodawca ustanowił więc procedurę kontroli przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa, a w przypadku stwierdzenia ich naruszenia upoważnił organ do wydania decyzji określającej zakres stwierdzonego naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Za środek i formę nadzoru⁴ w zakresie przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa, NSA uznał wydawaną przez Prezesa UTK decyzję, o której mowa w art. 13 ust. 6 utk⁵. Podmiotem nadzorowanym jest zaś zarządca infrastruktury kolejowej (art. 13 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 utk).

NSA zaznaczył, że Prezes UTK, jak każdy organ administracji publicznej, może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca, i tylko w takim zakresie i w takich celach, które zostały określone w tych przepisach prawa. Oznacza to, że ze swoich uprawnień Prezes UTK nie może korzystać dowolnie. W związku z tym podkreślone zostało znaczenie uzasadnienia decyzji administracyjnej podejmowanej na podstawie art. 13 ust. 6 utk, które jasno i precyzyjnie wyjaśniać będzie zarówno faktyczne, jak i prawne podstawy jej wydania. Wynika to z art. 14 ust. 4 utk, który odsyła do odpowiedniego stosowania w tym przypadku przepisów kodeksu postępowania administracyjnego⁶.

NSA wskazał, że tego aspektu analizowanego zagadnienia dotyczy istota stanowiska WSA. Wynika z niego bowiem, że to brak precyzyjnego określenia wzorca normatywnego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia Prezesa UTK, stanowił bezpośredni powód uznania, że kontrolowane decyzje podlegały uchyleniu na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷ (dalej: ppsa), nie zaś na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ppsa, na co wskazywało PKP w skardze kasacyjnej. Oznacza to, że WSA zarzucił Prezesowi UTK naruszenie przepisów postępowania, a nie błędną wykładnię lub nieprawidłowe zastosowanie przepisów prawa materialnego⁸.

⁴ „Nadzór” rozumiany jako sytuacja polegająca na tym, że organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie mogąc jednak ich wyręczać w ich działalności, a uprawnienia nadzorcze obejmują prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane, co wiąże się, między innymi, ze stosowaniem środka oddziaływania merytorycznego. Por. wyr. TK z 15.01.2009 r., K 45/07 (Dz. U. Nr 9, poz. 57).

⁵ Por. wyr. TK z 03.12.2009 r., Kp 8/09 (M.P. Nr 78, poz. 985) dotyczący analogicznego rozwiązania z art. 14a utk.

⁶ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

⁷ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

⁸ Błędną wykładnią polega na nadaniu innego znaczenia treści zastosowanego, precyzyjnie określonego przepisu, czyli mylnym rozumieniu jego znaczenia, natomiast niewłaściwe zastosowanie wyraża się błędem w subsumcji. Por. wyrok NSA z 22.05.2014 r., II FSK 1461/12, dostępny na: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (02.10.2014).

NSA podkreślił, że podstawowe znaczenie dla oceny prawidłowości wydania decyzji, o której mowa w art. 13 ust. 6 utk, ma precyzyjne przedstawienie ustalonego w toku przeprowadzonej kontroli stanu faktycznego, a następnie w odniesieniu do poszczególnych jego elementów, precyzyjna ocena prawna jego poszczególnych elementów przeprowadzona z punktu widzenia przestrzegania konkretnych przepisów i realizacji konkretnych decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa wyznaczających prawne ramy działania zarządcy (art. 13 ust. 4 utk).

W ocenie NSA, uzasadniając decyzję, organ wyjaśnił jej motywy zbyt ogólnikowo. Przykładowo, NSA przytoczył argumentację Prezesa UTK dotyczącą ustaleń przeprowadzonych na okoliczność nieprawidłowego naliczania opłat za minimalny dostęp do infrastruktury⁹. Ograniczyła się ona do wskazania tylko dwóch przykładów odcinków tras kolejowych, choć jednocześnie Prezes UTK odnosił się do całej linii sieci kolejowej zarządcy infrastruktury. Ponadto, Prezes UTK wszczął postępowanie 27 maja 2011 r., a w odniesieniu do jednego z odcinków podkreślił przedłużające się ograniczenie prędkości na tym odcinku od 21 kwietnia 2011 r. Choć NSA nie precyzuje tego stwierdzenia, należy domniemywać, że czas ten był niewystarczający dla jednoznacznego stwierdzenia, że doszło do „przedłużającego się ograniczenia prędkości”. NSA zarzucił przy tym, że Prezes UTK nie wyjaśnił, jakiego rodzaju kryterium oceny tej sytuacji stosował. Natomiast w odniesieniu do drugiego z odcinków, ograniczył się do ogólnego stwierdzenia, że nieprawidłowości w tym zakresie można zaobserwować na całej linii sieci kolejowej zarządcy infrastruktury, gdzie realizowane były remonty. Nie towarzyszyło temu jednak powołanie się na konkretne ustalenia faktyczne.

NSA negatywnie ocenił sposób, w jaki Prezes UTK zakwalifikował opisane w decyzji zdarzenia jako naruszenie przepisów z zakresu kolejnictwa polegające na nieaktualizowaniu wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych, a przez to nieprawidłowe naliczanie opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej. Przede wszystkim Prezes UTK powołał się na § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie¹⁰, który odnosi się do wyposażenia technicznego, a nie parametrów eksploatacyjnych linii kolejowych. Tymczasem Prezes UTK uznał, że jest uprawniony do zastosowania przepisów tego rozporządzenia w drodze analogii, co w jego ocenie uzasadniać miało kwalifikowanie przedstawionej sytuacji jako naruszenia polegającego nieprawidłowym naliczaniu opłat za minimalny dostęp do infrastruktury w związku z nieaktualizowaniem wartości parametrów charakteryzujących kategorie linii kolejowych. W ocenie NSA zabieg taki był niedopuszczalny.

Ponadto, NSA wytknął Prezesowi UTK pominięcie art. 33 ust. 2 utk, zgodnie z którym opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami. Kryterium kosztowe, o którym mowa w przywołanym przepisie, zobowiązany jest również uwzględniać Prezes UTK (art. 33 ust. 8 utk), bowiem dokonuje on zatwierdzenia (bądź odmawia zatwierdzenia) stawek opłaty podstawowej oraz opłaty dodatkowej wraz z kalkulacją ich

⁹ Wskazane opłaty były naliczane w związku z nieaktualizowaniem 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.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 10.09.1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 151, poz. 987).

wysokości. W ocenie NSA, wykonując powierzone mu kompetencje, Prezes UTK ma podstawy prawne, żeby kierować się przesłankami kondycji ekonomicznej zarządcy infrastruktury kolejowej. Natomiast w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Prezes UTK nie podał precyzyjnych wskazań, istotnych z punktu widzenia formułowanych nakazów odnośnie do obniżenia stawek opłat. Ponadto w art. 33 ust. 9a utk, ustawodawca odwołał się do kryterium czasu, w którym zmiany stawek opłat mogą być dokonywane i które jest zróżnicowane w zależności od kierunku, w którym zmiany te mają podążać. Jako enigmatyczne NSA określił stanowisko Prezesa UTK, który w uzasadnieniu decyzji wyjaśnił, że stwierdził jedynie zakres naruszenia przepisów prawa, nie zobowiązując jednocześnie zarządcy do określonego sposobu usunięcia tych.

Następnie NSA wyjaśnił, że art. 29 ust. 2 utk wyraźnie odsyła do postanowień wymienionego w nim regulaminu, co w świetle art. 13 ust. 4 i ust. 6 utk skutkuje również potrzebą przeprowadzania ewentualnej kontroli działania zarządcy z punktu widzenia przestrzegania i realizacji postanowień regulaminowych. Ma to szczególne znaczenie, regulamin określa bowiem konkretne obowiązki zarządcy wiążące się z wyraźnie określonymi wymogami rozpatrywania wniosków o przydział tras pociągów, a ponadto z wymogami dotyczącymi określenia charakterystyki infrastruktury przeznaczonej do udostępniania przewoźnikom oraz podaniem informacji o warunkach dostępu do infrastruktury, a także z określeniem warunków korzystania z udostępnionej infrastruktury oraz zakresem usług związanych z jej udostępnianiem i warunków ich zapewnienia.

W ocenie NSA, precyzji zabrakło również w zakresie naruszenia polegającego na nierównym traktowaniu przewoźników kolejowych. Prezes UTK nie wskazał faktów, które jednoznacznie potwierdzałyby zaistnienie poszczególnych sytuacji wskazywanych w decyzji. Nie wskazano także kryteriów (wynikających z konkretnych przepisów, decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa), których nieprzestrzeganie prowadziłyby do wniosku, że zarządca infrastruktury dopuścił się naruszenia zasady równego traktowania przewoźników.

Na marginesie rozważań NSA odniósł się do błędnego sformułowania przez Prezesa UTK decyzji reformatoryjnej. Tymczasem Prezes UTK uchylił w części wcześniej wydaną przez siebie decyzję, nie rozstrzygając jednak w tym zakresie, a więc wydał rozstrzygnięcie nieprzewidziane w art. 138 k.p.a.

Z tych przyczyn NSA nie uwzględnił skargi kasacyjnej wniesionej przez Prezesa UTK, podzielając jednocześnie stanowisko zaprezentowane w zaskarżonym wyroku przez WSA.

Mgr Tomasz Godlewski

Doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet Łódzki; Starszy asystent sędziego w NSA; e-mail: tomek@gdski.pl