

Sygn. akt II C 596/10

WYROK WSTĘPNY W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 lipca 2013 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie – II Wydział Cywilny

w składzie następującym:

Przewodniczący: SSO Sylwia Urbańska

Protokolant: sekr. sąd. Wioletta Powala

po rozpoznaniu w dniu 11 lipca 2013 roku w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.

przeciwko **Skarbowi Państwa – reprezentowanemu przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej**

o zapłatę

uznaje roszczenie powoda za usprawiedliwione co do zasady.

Sygn. akt II C 596/10

UZASADNIENIE

W pozwie z dnia 16 sierpnia 2010 r. powód (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w W. wniósł o zasądzenie od pozwanego Skarbu Państwa – Ministra Infrastruktury (obecnie Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej) kwoty 322.497.476,80 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 24 stycznia 2010 r. do dnia zapłaty z tytułu różnicy między uzasadnionymi kosztami poniesionymi przez powoda w związku ze świadczeniem usług publicznych w postaci międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w okresie od 09 lutego 2006 r. do 31 grudnia 2008 r. W uzasadnieniu pełnomocnik powoda argumentował, że postanowienia umów zawieranych między stronami, w zakresie w jakim ograniczają wysokość dotacji przyznanej powodowi do wysokości określonej ustawą budżetową, są nieważne.

W odpowiedzi na pozew pozwany Skarb Państwa – Minister Infrastruktury wniósł o oddalenie powództwa, wskazując na brak ustawowego obowiązku wykonywania przewozów przez powoda, realny wpływ powoda na zakres zadania (realizowanych przewozów międzywojewódzkich) oraz wysokości dotacji, opóźnienia powoda w przygotowaniu materiałów niezbędnych do terminowego zawarcia umów na poszczególne lata. Zdaniem pozwanego, z przepisów nie wynika obowiązek pokrycia deficytu przewozów międzywojewódzkich w pełnej, rzeczywiście występującej wysokości. Rozporządzenie Rady (EWG) NR 1191/69 z dnia 20 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej nie określa zasad obliczania wysokości dotacji, zatem rozstrzygające znaczenie mają przepisy prawa krajowego i postanowienia umowne. Z umowy ramowej i umów rocznych jednoznacznie wynikał obowiązek przekazania dotacji w wysokości ograniczonej przez ustawę budżetową i obowiązek taki został wykonany. Pozwany podniósł też, że powód nie wykorzystał dotacji na rok 2007.

Sąd ustalił następujący stan faktyczny:

Powód zawarł z pozwanym umowę ramową oraz trzy umowy roczne o świadczenie usług publicznych w postaci międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich na lata 2006, 2007 i 2008.

Na podstawie umowy ramowej z dnia 02 czerwca 2006 r. powód zobowiązał się wykonywać zadanie, którego szczegółowy zakres w danym roku obrotowym określać miała umowa roczna (kopia umowy ramowej k. 30 – 45). Ta z kolei miała być zawierana przez strony na dany rok obrotowy zgodnie z pkt 2.2 umowy ramowej. Załącznikiem do umowy rocznej był rozkład jazdy pociągów obowiązujący w danym roku obrotowym.

Strony zobowiązały się w okresie obowiązywania umowy ramowej zawierać umowy o świadczenie usług publicznych, o których mowa w art. 40a ust. 3 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity Dz. U. z 2007, nr 16, poz. 94), na dany rok obrotowy na warunkach określonych w umowie ramowej i zgodnie z postanowieniami pkt 2.2 tej umowy.

Strony ustaliły też tryb i terminy zawierania umów rocznych. Do końca czerwca każdego roku strony zobowiązane były podjąć negocjacje dotyczące zawarcia umowy rocznej na nadchodzący rok obrotowy w oparciu o uzgodniony między stronami w wyniku negocjacji, o których mowa w pkt 3.2.3 umowy ramowej, zaktualizowany rozkład jazdy pociągów na następny okres obowiązywania rozkładu jazdy. Do końca października, ale nie później niż na miesiąc przed wejściem w życie nowego rozkładu jazdy pociągów, strony zobowiązane były zawrzeć umowę roczną na kolejny rok obrotowy, z uwzględnieniem wysokości planowanych łącznych nakładów finansowych na realizację zadania, określonych w pkt 4.1 umowy ramowej w odniesieniu do prognozowanej wysokości dotacji na kolejny rok obrotowy.

Zadanie przewoźnika obejmować miało wykonywanie międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich na terytorium kraju, zgodnie z obowiązującą w danym roku obrotowym umową roczną oraz obowiązującym rozkładem jazdy pociągów.

Rozkład jazdy pociągów stanowił załącznik do umowy rocznej (kopia rozkładu jazdy i wykazu pociągów, taryfy na przewóz osób, rzeczy i zwierząt, tabele opłat przewozowych k. 58 – 299). Aktualizację rozkładu jazdy corocznie opracowywać miał przewoźnik na kolejny okres obowiązywania rozkładu jazdy w uzgodnieniu z zamawiającym (pkt 3.2.2 umowy). Strony zobowiązały się prowadzić corocznie negocjacje w sprawie aktualizacji rozkładu jazdy na kolejny okres jego obowiązywania, uwzględniając bieżące zapotrzebowanie na przewozy na terytorium kraju, w tym w oparciu o wyniki badań, potrzeby podróżnych i możliwości techniczne przewoźnika. Strony ustaliły też, że dołożą wszelkich starań, by zakończyć negocjacje z odpowiednim wyprzedzeniem (tj. co najmniej 4 dni robocze) przed datą, która jest wskazana w ustanawianym przez zarządcę odpowiednich linii kolejowych regulaminie przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych, jako data złożenia zlecenia przydzielenia tras przewoźnikowi (art. 3.2.3).

W umowie przewidziano zmianę rozkładu jazdy w trakcie obowiązywania umowy rocznej na dany okres obowiązywania rozkładu jazdy w drodze porozumienia stron, z zachowaniem terminów i innych wymogów, które są wskazane w ustanawianym przez zarządcę odpowiednich linii kolejowych regulaminie przydzielania tras pociągów i korzystania z przydzielonych tras pociągów przez licencjonowanych przewoźników kolejowych (art. 3.2.4).

Uzgodnienia rozkładów jazdy zaczynały się w marcu roku poprzedzającego na tzw. konferencjach rozkładowych, na które zapraszani byli przedstawiciele Ministerstwa (zeznania świadka J. M. (1) k. 1370 – 1380, zeznania świadka J. M. (2) – protokół rozprawy z dnia 05 lutego 2013 r., E. N. – protokół rozprawy z dnia 25 kwietnia 2013 r. k. 1547).

Zwolnienie przewoźnika od obowiązku przewozu przewidziano w art. 3.3.2 umowy w przypadkach określonych ustawą z dnia 15 listopada 1964 r. - Prawo przewozowe. W granicach określonych tą ustawą powód mógł przewozy zawiesić lub w inny sposób je ograniczyć.

Zgodnie z art. 3.3.3 umowy ograniczenia przewozów mogły polegać na całkowitym lub częściowym zawieszeniu kursowania określonych lub wszystkich pociągów ujętych w rozkładzie jazdy pociągów na dany okres obowiązywania rozkładu jazdy, wyłączeniu z przewozu określonych relacji ujętych w rozkładzie jazdy lub wyłączeniu z przewozu określonych dworców lub przystanków.

W razie ograniczenia przewozów przewoźnik miał niezwłocznie pisemnie zawiadomić zamawiającego, określając przy tym na czym polega ograniczenie, termin stosowania ograniczenia uzasadnienie wprowadzenia ograniczenia (art. 3.3.4).

Planowane łączne nakłady finansowe na dofinansowanie międzywojewódzkich przewozów pasażerskich ujętych w rozkładzie jazdy i wykonywanych przez przewoźnika w ramach zadania w okresie obowiązywania umowy ramowej określać miały zasady budżetowe na dany rok. W każdym roku obrotowym w okresie obowiązywania umowy ramowej zamawiający miał przekazywać przewoźnikowi dotację z tytułu wykonywania zadania w danym roku obrotowym. Wysokość dotacji za każdy rok obrotowy miała zostać określona w umowie rocznej zawieranej na dany rok obrotowy na podstawie racjonalnie prognozowanej różnicy między kosztami zadania i przychodami zadania w danym roku obrotowym. W umowie zawarto zastrzeżenie, że wysokość dotacji nie mogła przekroczyć kwoty przewidzianej na dotowanie międzywojewódzkich przewozów pasażerskich w ustawie budżetowej przyjętej na dany rok budżetowy.

Dofinansowanie przewoźnik otrzymywał miał we wpłatach miesięcznych. Za styczeń danego roku obrotowego, wpłata miała być obliczona jako 1/12 kwoty dotacji przewidzianej w umowie rocznej na dany rok budżetowy i wypłacona w ciągu 14 dni od daty podpisania umowy rocznej na dany rok obrotowy, jednak nie wcześniej niż w terminie 14 dni od rozpoczęcia roku obrotowego. Pozostałą część dotacji zamawiający miał przekazywać przewoźnikowi w formie comiesięcznych wpłat w terminie 14 dni od otrzymania od przewoźnika miesięcznego rozliczenia dotacji za poprzedni miesiąc, przy czym w odniesieniu do roku 2006 pierwszy okres rozliczeniowy rozpoczynał się w dniu 9 lutego 2006 r., a kończył w dniu 30 kwietnia 2006 r. W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń przez zamawiającego do miesięcznego rozliczenia dotacji za miesiąc poprzedni, termin liczył się od dnia przekazania poprawionego miesięcznego rozliczenia dotacji za miesiąc poprzedni. Miesięczne rozliczenia dotacji przewoźnik miał sporządzać w terminie do 28 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego rozliczenie dotyczy, uwzględniając faktycznie osiągnięte przychody zadania, poniesione uzasadnione koszty zadania za dany miesiąc oraz w narastającym od początku roku obrotowego (pkt. 4.3.2).

Ostateczne rozliczenie dotacji przewoźnik miał przekazać zamawiającemu do 15 stycznia następującego po zakończeniu danego roku obrotowego.

Umowa nałożyła na przewoźnika obowiązek składania miesięcznych sprawozdań z realizacji zadania, zawierających rozliczenie z osiągniętej punktualności przewozów wykonywanych w danym miesiącu w ramach realizacji zadania w terminie do 5 dnia miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczyły miesięczne sprawozdanie z wykonania. Powód składał takie sprawozdania z rozliczeniem przychodów i kosztów (sprawozdania k. 1270 – 1275).

Ponadto przewoźnik zobowiązany był do prowadzenia w pociągach objętych umową badania marketingowego w celu zwiększenia efektywności wykonywanych przewozów oraz określenia poziomu zaspokojenia potrzeb przewozowych co najmniej dwa razy w roku kalendarzowym. Zamawiający mógł prawo delegować swoich przedstawicieli do uczestnictwa w badaniach. Wyniki badań, w postaci raportów, miały być przedstawiane zamawiającemu i wykorzystywane przy przygotowywaniu rozkładu jazdy na następny okres obowiązywania rozkładu jazdy oraz przy ewentualnych zmianach rozkładu jazdy w trakcie obowiązywania umowy.

W umowie zamawiający zastrzegł dla siebie prawo do przeprowadzania u przewoźnika kontroli wykonania zadania, której szczegółowy zakres i zasady przeprowadzania określać miała umowa roczna.

Umowa ramowa została zawarta na czas określony, do dnia 08 lutego 2009 roku. Mogła zostać rozwiązana w przypadku zgodnego oświadczenia stron. Uprawnienie do odstąpienia od umowy strony zastrzegły jedynie dla

zamawiającego. W razie zaistnienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy ramowej nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy ramowej, zamawiający mógł odstąpić od umowy ramowej w terminie 30 dni od powzięcia wiadomości o tych okolicznościach. W przypadku odstąpienia od umowy ramowej przewoźnik mógł żądać wyłącznie przekazania dotacji należnej z tytułu wykonanej części zadania, określonego w obowiązującej umowie rocznej.

W zakresie nieuregulowanym umową strony odwołały się do przepisów prawa polskiego oraz prawa wspólnotowego, a w szczególności Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U.U.E.L.69.156 1), zmienionego Rozporządzeniem Rady Nr 3572/90 z 4 grudnia 1990 r. (Dz.U.U.E.L.90.353.12) oraz Rozporządzeniem Rady Nr 1893/91 z 20 czerwca 1991 r. (Dz.U.U.E.L.91.169.1).

W umowie ramowej jako dotację dla powoda zdefiniowano dotację należną przewoźnikowi celem pokrycia różnicy między wielkością uzasadnionych poniesionych i udokumentowanych kosztów zadania w danym roku obrotowym i wielkością uzyskanych przychodów zadania w danym roku obrotowym, której wysokość w danym roku została określona w umowie rocznej obowiązującej w danym roku obrotowym i której wysokość uzależniona jest od wysokości dotacji budżetowej na dofinansowanie międzywojewódzkich przewozów pasażerskich przewidzianej w ustawie budżetowej przyjętej na dany rok budżetowy.

Przychodami zadania były według umowy przychody przewoźnika alokowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości, do danego roku obrotowego, przy czym zaliczać się miały do nich przychody ze sprzedaży biletów na przewozy określone w obowiązującej w danym roku obrotowym umowie rocznej, dotacja przedmiotowa na wyrównanie przychodów utraconych z tytułu stosowania ulg ustawowych zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, wyegzekwowane opłaty za przejazdy bezbiletowe i inne opłaty dodatkowe pobierane przez konduktorów w pociągach, kwoty utraconych przychodów w wyniku udzielonych ulg handlowych.

W realizacji umowy ramowej, w dniu 02 czerwca 2006 r. strony zawarły umowę roczną na rok 2006 (kopia umowy k. 47 – 57). Zgodnie z § 2 umowy – za zamówione przewozy uznano także przewozy wykonane od 09 lutego 2006 r. do dnia zawarcia umowy. Faktycznie powód wykonywał przewozy od początku roku 2006 (bezsporne). Zamawiający zobowiązał się przekazywać dotację z tytułu wykonywanych przez przewoźnika przewozów wskazanych w załącznikach nr 2 i 3 zawierających wskaźniki ekonomiczno – eksploatacyjne. Dotowanie przewozów w ramach zadania dokonywane miało być do wysokości kwoty dotacji określonej na przewozy pasażerskie w ustawie budżetowej na rok 2006 w łącznej kwocie 250.059.000,00 zł. Wysokość dotacji dla spółki (...) za okres objęty umową wynosić miała 165.542.395,00 zł. Za podstawę do obliczenia należnej kwoty dotacji przyjęto różnicę między wielkością uzasadnionych kosztów poniesionych z tytułu wykonywania przewozów i wielkością przychodów uzyskanych z tego tytułu. Przez przychody zdefiniowano przychody ze sprzedaży biletów na przewozy objęte umową, dotację przedmiotową na wyrównanie przychodów utraconych z tytułu stosowania ulg ustawowych, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 20 czerwca 1992r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (DZ.U. nr 54 poz.254 z 1992 r. z późn. zm.), wyegzekwowane opłaty za przejazdy bezbiletowe i inne opłaty dodatkowe pobierane przez konduktorów w pociągach oraz kwoty utraconych przychodów w wyniku udzielonych komercyjnych ulg biletowych. Z kolei koszty według umowy stanowiły koszty działalności przewoźnika, związane z przewozami objętymi umową, tj. koszty eksploatacji lokomotyw i wagonów, koszty zużycia przez lokomotywy i składy energii elektrycznej, koszty dostępu do infrastruktury kolejowej, koszty dzierżawy lokomotyw i koszty drużyn trakcyjnych, koszty drużyn konduktorskich oraz inne uzasadnione koszty związane z przewozami, alokowane do kosztów zadania zgodnie z przepisami o rachunkowości.

W terminie do 14 dni od dnia podpisania umowy zamawiający miał przekazać przewoźnikowi zaliczkę na dotację w wysokości 1/11 kwoty dotacji, która podlegała potrąceniu z kwoty dotacji za grudzień 2006 r. lub z kwoty dotacji za ostatni miesiąc w 2006 r., za który wpłata dotacji będzie przekazywana. Zamawiający miał przekazać przewoźnikowi

wpłatę za pierwszy okres rozliczeniowy ustalony od dnia 9 lutego 2006 r. do dnia 30 kwietnia 2006 r. w terminie do 14 dni po złożeniu przez przewoźnika rozliczenia dotacji za ten okres w podziale na poszczególne miesiące. Pozostałą część kwoty dotacji zamawiający miał przekazywać w formie comiesięcznych wpłat dotacji, w terminie 14 dni od dnia otrzymania od przewoźnika rozliczenia dotacji za poprzedni okres rozliczeniowy realizacji zadania. Przewoźnik został zobowiązany do sporządzania rozliczenia dotacji w terminie do 21 dnia miesiąca następującego po okresie, którego rozliczenie dotyczy a za grudzień 2006 r. do 15 stycznia 2007 r.

Rozliczenia rocznej dotacji w ramach realizacji zadania w 2006r. przewoźnik miał dokonać do dnia 15 stycznia 2007 r.

W § 5 umowy rocznej strony zastrzegły uprawnienia kontrolne dla zamawiającego, polegające na kontroli wielkości wykonanych przewozów, objętych umową i kontroli wykonywania obowiązków wymienionych w § 3 ust. 5 i 9 umowy. Postępowanie kontrolne w imieniu zamawiającego prowadzić mogły na podstawie pisemnego upoważnienia właściwe komórki organizacyjne zamawiającego.

Załączniki do umowy stanowiły rozkład jazdy pociągów międzywojewódzkich 09 lutego do 09 grudnia 2006 r. (k. 58 – 80), wykaz pociągów międzywojewódzkich krajowych i pospiesznych w rozkładzie jazdy 2005/2006 (k. 81 – 105), załącznik do taryfy na przewozy osób, zwierząt i rzeczy (...) (k. 107 – 262).

W dniu 22 grudnia 2006 r. podpisany został aneks do umowy z 02 czerwca 2006 r., a załącznik do niego stanowił wykaz krajowych pociągów międzywojewódzkich w rozkładzie jazdy 2006/2007 dotyczący przewozów wykonywanych w okresie od 10 grudnia 2006 do 31 grudnia 2006 (kopia aneksu k. 263 – 265, załącznika k. 266 – 299).

W dniu 11 maja 2007 r. strony zawarły umowę obowiązującą w okresie od 01 stycznia 2007 r., do 31 grudnia 2007 r. (kopia umowy k. 301 – 313). Zawierała ona analogiczne postanowienia w zakresie obowiązków stron, jak umowa na rok 2006. W § 4 strony ustaliły wysokość dotacji z tytułu wykonanych przez przewoźnika przewozów do wysokości kwoty dotacji określonej na przewozy pasażerskie w ustawie budżetowej na rok 2007 w łącznej kwocie 240.000.000,00 zł – wysokość dotacji dla spółki (...) za okres objęty umową wyniosła 148.156.700,00 zł.

Załącznikiem do umowy był wykaz krajowych pociągów międzywojewódzkich w rozkładzie jazdy 2006 – 2007 (k. 314 – 348).

W dniu 17 grudnia 2007 r. został podpisany aneks do umowy rocznej, w którym wysokość dotacji za okres objęty umową określono na 136.156.700,00 zł (kopia aneksu k. 389 – 390).

Na rok 2008 strony zawarły umowę roczną w dniu 02 czerwca 2008 r. (kopia umowy k. 420 – 436). Wysokość dotacji ustalono na kwotę 130.196.410,00 zł. Załącznik do umowy stanowił wykaz krajowych pociągów międzywojewódzkich w rozkładzie jazdy 2007 – 2008 (k. 391 – 418), rozkład jazdy pociągów 01 stycznia 2008 – 31 grudnia 2008 (k. 437), wskaźniki ekonomiczno – eksploatacyjne pociągów, międzywojewódzkich krajowych pospiesznych objętych umową w okresie 01 stycznia 2008r. – 31 grudnia 2008 r. (k. 439 – 450). wskaźniki ekonomiczno – eksploatacyjne pociągów międzywojewódzkich krajowych osobowych objętych umową w okresie 01 stycznia 2008 r. – 31 grudnia 2008 r. (k. 452 – 453), załącznik do taryfy na przewóz osób rzeczy i zwierząt (k. 454 – 629) oraz metodologia badań marketingowych w pociągach międzywojewódzkich (k. 633 – 634v), wykaz pociągów międzywojewódzkich planowanych do uruchomienia w rozkładzie jazdy 2007/2008 (k. 635 – 640).

W dniu 07 listopada 2008 r. strony podpisały aneks nr (...) do umowy z 02 czerwca 2008 r. (k. 649 – 650). W dniu 17 grudnia 2008 r. zawarty został aneks nr (...) do umowy (k. 651 – 652). Zmieniono w nim wysokość dotacji za okres objęty umową na kwotę 137.196.410,00 zł.

W dniu 19 grudnia 2008 r. podpisany został trzeci aneks do umowy, w związku z przejęciem z dniem 01 grudnia 2008 r. obsługi pociągów międzywojewódzkich pospiesznych, określający wysokość dotacji na kwotę 139.016.082,00 zł (k. 653 – 654).

Sposób obliczania przychodów i kosztów przewozów stanowił przedmiot sporu między stronami (notatka k. 1173 – 1178, zeznania świadka J. M. (1) k 1370 – 1380, T. W. – protokół rozprawy z dnia 07 lutego 2013 r. 01:02:05 – 01:04:17, 01:10:15 – 01:14:53, przesłuchanie w charakterze strony E. G. – protokół rozprawy z dnia 11 lipca 2013 r., k. 1562 – 1564). W dniu 28 września 2007 r. powód złożył wniosek do Ministerstwa Finansów o potwierdzenie, że ulgi na przejazdy kolejną udzielane pracownikom kolei członkom ich rodzin, emerytom i rencistom kolejowym nie stanowią tzw. ulg handlowych i ich wartość nie powinna pomniejszać dotacji należnej (...) (kopia pisma k. 750 – 753). Według pozwanego ulgi kolejowe nie miały charakteru ustawowego i powinny być zaliczane do tzw. ulg handlowych. Powód argumentował, że ulgi kolejowe nie mogą być zaliczane do przychodów, ponieważ nie ma swobody w zakresie respektowania ulg kolejowych, gdyż obowiązek ich respektowania wynika z ich normatywnego charakteru – podstawą są przepisy prawa i postanowienia układów zbiorowych, stanowiących źródło prawa według prawa pracy. Dodatkowo w piśmie z dnia 30 listopada 2007 r., stanowiącym uzupełnienie wniosku z dnia 28 września 2007 r. powód wskazał, że przychód nie może być wartością ujemną, bowiem przez ulgi kolejowe przewoźnik traci przychody, a zatem ulgi handlowe nie są przychodem (kopia pisma k.754 – 756).

W kwietniu 2007 r. przyjęta została Strategia dla transportu kolejowego (k. 1209 – 1351), w której stwierdzono, że zadłużenie spółki (...) ma charakter trwały (systemowy), ponieważ wynika bezpośrednio z przedmiotu jej funkcjonowania i przyjętych rozwiązań w zakresie finansowania zadań przewozowych mających charakter usługi publicznej. Brak rentowności P. Regionalnych i narastanie zadłużenia wobec spółek (...) wynika przede wszystkim z uwarunkowań, w jakich przewoźnik ten funkcjonuje, a mianowicie z nieotrzymania należnej rekompensaty za świadczenia usług interesu ogólnego

W odpowiedzi Minister Finansów zajął stanowisko, że nieuzasadnione jest doliczanie wartości ulg handlowych do rzeczywistych przychodów uzyskiwanych z tytułu świadczenia usług publicznych w celu ustalenia kwoty przychodów, będącej parametrem obliczenia należnej przewoźnikowi dotacji, rekompensata przekazywana przewoźnikowi nie może stawiać go w położeniu mniej korzystnym od przedsiębiorców świadczących konkurencyjne usługi na warunkach rynkowych – komercyjnych. Zdaniem Ministra Finansów, stanowisko że ulgi udzielane pracownikom mogą być traktowane jako ulgi handlowe (komercyjnej) jest uzasadnione jedynie w sytuacji jeżeli stosowanie tzw. ulg kolejowych jest uzasadnione ekonomicznie i podjęłoby je każde dobrze zarządzane przedsiębiorstwo prowadzące działalność na zasadach rynkowych (kopia pisma k. 757 – 759).

W trakcie realizacji umowy występowały problemy z realizacją rozkładów jazdy. W roku 2007 Minister nie zaakceptował korekty rozkładu jazdy, wprowadzonej przez powoda z uwagi na zbyt późne poinformowanie o tym pozwanego.

Również w 2008 r. spółka wystąpiła do Ministerstwa z wnioskiem o to, by w ogóle nie uruchamiać niektórych pociągów, jednak nie otrzymała na to zgody (pismo k. 1158 – 1159, zeznania świadka J. M. (1) k 1370 – 1380). Na wniosek powoda o zmianę rozkładu jazdy na rok 2008 Minister Infrastruktury w piśmie z dnia 02 stycznia 2008 r. wskazał, że względu na planowane usamorzędowanie spółki (...) niewskazane byłoby odwoływanie pociągów międzywojewódzkich, które służą podróżnym do przejazdów o charakterze regionalnym i spełniają z tego punktu widzenia ważną rolę, a ich odwołanie spowoduje protesty pasażerów i władz samorządowych (kopia pisma k. 805 – 808, zeznania świadka M. K. – protokół rozprawy z dnia 25 kwietnia 2013 r., k. 1547).

Pracownicy Ministerstwa wskazywali z kolei na opóźnienia powoda w przekazywaniu dokumentów (notatka k. 1160 – 1169, k. 1191 – 1193). Jednocześnie Ministerstwo nie sugerowało zmniejszenia liczby połączeń i faktycznie nie ingerowało w rozkład jazdy na etapie jego tworzenia. Zdarzało się, że pozwany zażądał uruchomienia pociągów na trasie T. – W. i Z. – I. oraz pociągu do S. (zeznania świadka S. R. k. 1458 – 1459, zeznania świadka M. W. k. 1460 – 1462, zeznania świadka M. K. k. 1444 – 1447. E. N. – protokół rozprawy z dnia 25 kwietnia 2013 r. k. 1547 – 1549, przesłuchanie w charakterze strony E. G. – protokół rozprawy z dnia 11 lipca 2013 r., k. 1562 – 1564).

W roku 2007 spółka nie wykorzystała przyznanej dotacji i wniosła o przeznaczenie środków na dofinansowanie przewozów międzynarodowych (pismo k. 1170 – 1173).

Minister Infrastruktury sporadycznie wykorzystywał uprawnienia kontrolne zastrzeżone w umowach. W październiku 2006 r. zakwestionował rozliczenie dotacji za sierpień 2006 r., wskazując na niewywiązywanie się powodowej spółki z umowy ramowej (pismo k. 1150 – 1152). Powód złożył wyjaśnienie w piśmie z dnia 17 listopada 2006 r. (k. 1153 – 1157). Przygotowywanego przez przewoźnika wyliczenia przychodów i kosztów pozwany nie weryfikował, jedynie corocznie był badany przez biegłych bilans spółki (zeznania świadka J. S. – protokół rozprawy z dnia 24 stycznia 2013 r., 01:02:06 – 01:02:49).

W piśmie z dnia 23 grudnia 2009 r. powód wezwał pozwanego do zapłaty kwoty 323.500.000,00 zł (kopia wezwania k. 810 – 817). W odpowiedzi z dnia 21 stycznia 2010 r. Minister odmówił zapłaty żądanej kwoty, wskazując, że przewoźnik otrzymywał środki finansowe na podstawie przekazywanych rozliczeń wynikających z rzeczywistych poniesionych kosztów i faktycznie uzyskanych przychodów, a zatem możliwe było bieżące monitorowanie przez spółkę wykonania dotacji i podjęcie działań, mających na celu ograniczenie deficytu, łącznie z zawieszeniem kursowania pociągów przynoszących największe straty. Tymczasem P. (...) nie sygnalizowały takich kwestii i nie było prób zmniejszenia deficytu. Dodatkowo Minister wskazał, że rozkład jazdy był opracowywany samodzielnie przez przewoźnika i jeżeli ten świadomie przygotował zbyt rozbudowaną ofertę to działał na własne ryzyko. Rozliczenie dotacji za 2006 r., było również przedmiotem kontroli skarbowej, a ponadto w 2007 r. deficyt był niższy niż przewidziany umową (kopia pisma k. 819 – 824).

Powód skierował następnie do Sądu Rejonowego dla Warszawy – Śródmieścia w Warszawie wniosek o zawiązanie do próby ugodowej (k. 826 – 833). W odpowiedzi na ten wniosek Skarb Państwa odmówił zapłaty (k. 835).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił w oparciu o powołane dowody w postaci kopii dokumentów, zeznań świadków i przesłuchania w charakterze strony. Prawdziwość i wiarygodność tych dokumentów nie budzi wątpliwości, nie były też kwestionowane przez strony. Zeznania przesłuchanych osób należało uznać za wiarygodne w całości – wersja jaka wyłania się z tych zeznań jest w istocie zbieżna, a różnice dotyczyły rozkładu odpowiedzialności stron i ich zaangażowania w kolejnych etapach przygotowywania umowy i jej realizacji. Kwestie te zostaną omówione w dalszej części uzasadnienia.

Sąd zważył, co następuje:

Roszczenie powoda należało uznać za usprawiedliwione co do zasady. Powód dochodzi w niniejszej sprawie zasądzenia rekompensaty z tytułu różnicy pomiędzy uzasadnionymi kosztami, poniesionymi z tytułu świadczenia usług publicznych w postaci międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich w okresie od 9 lutego 2006 roku do 31 grudnia 2008 roku, a wygenerowanymi z tego tytułu w tym okresie przychodami, w kwocie 322.497.476,80 złotych, która nie została pokryta przekazanymi powodowi przez Skarb Państwa dotacjami.

Bezsporne było między stronami, że świadczenie spełniane przez powoda zakwalifikować należało jako świadczenie usług publicznych – międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich. Podstawę zawarcia umowy stanowił art. 40a ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym (teksty jednolity Dz. U. z 2007 r., nr 16, poz. 94 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem – w brzmieniu obowiązującym w dacie zawarcia umowy ramowej, kolejowe przewozy osób wykonywane w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi, w których nie obowiązuje rezerwacja miejsc, są dotowane jako usługi publiczne z budżetu państwa. Przewozy te mogą być również dotowane z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (ust.1). Umowę o świadczenie usług publicznych zawiera z przewoźnikiem kolejowym minister właściwy do spraw transportu, jednostka samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego łącznie albo minister właściwy do spraw transportu i jednostka (jednostki) samorządu terytorialnego łącznie (ust 3).

Zgodnie z art. 40 ust 4 w zw. z art. 40a ust 5 ustawy strony miały obowiązek zawrzeć umowę ramową o świadczenie usług publicznych na okres nie krótszy niż 3 lata, w terminie 3 miesięcy od dnia wyboru przewoźnika. Umowa ramowa określała w szczególności warunki i tryb zawarcia umowy rocznej oraz planowane łączne nakłady finansowe. Ostateczną wysokość środków finansowych określa każdorazowo ustawa budżetowa (art. 40 ust 4a). Na podstawie

umowy ramowej o świadczenie usług publicznych zawierana jest następnie umowa o świadczenie usług publicznych na okres obowiązywania rozkładu jazdy pociągów określająca w szczególności wysokość dotacji, nie później niż w terminie 1 miesiąca przed wejściem w życie rozkładu jazdy pociągów (art. 40 ust 4b).

W umowie strony odwołały się też do Rozporządzenia (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 roku, Dz. Urz. WE L 156 z 28.06.1969.

Umowy zawierane między stronami, a będące przedmiotem oceny w niniejszej sprawie, miały realizować schemat wynikający z powołanych przepisów ustawy o transporcie kolejowym w zakresie zawarcia umowy ramowej, a następnie umów rocznych. Ocena tych umów, obowiązków stron z nich wynikających i ich realizacji musi być dokonana w oparciu o powołane przepisy, w tym przepisy rozporządzenia nr 1191/69, przy uwzględnieniu charakteru stron umowy i jej szczególnego przedmiotu, jakim było świadczenie usług publicznych.

W pierwszej kolejności należy zatem zauważyć, że faktycznie proces zawierania umów istotnie odbiegał od modelu przewidzianego w ustawie. Każda z umów rocznych zawarta bowiem została kilka miesięcy po wejściu w życie uzgodnionego z pozwanym rozkładu jazdy pociągów, którymi wykonywane były międzywojewódzkie przewozy kolejowe, a zatem wówczas gdy znaczna część przewozów pasażerskich, objętych umowami, została przez powoda już wykonana.

Jak wynikało z zeznań przesłuchanych świadków, było to rezultatem przyjętego trybu uchwalania ustawy budżetowej na dany rok. Faktycznie bowiem do umowy rocznej strony przyjmowały kwotę dotacji w tej ustawie przewidzianą, wcześniej spółka miała jedynie nieoficjalne informacje o planowanej kwocie dofinansowania (zeznania świadka M. W. k. 1460 – 1462). Oznaczało to odwrócenie schematu przewidzianego w ustawie o transporcie kolejowym do zawierania umów rocznych, które to miały poprzedzać ustawę budżetową, bowiem umowa roczna miała być zawierana na okres obowiązywania rozkładu jazdy pociągów, nie później niż w terminie 1 miesiąca przed wejściem w życie rozkładu jazdy pociągów. Ponieważ rozkład jazdy pociągów wchodził w życie w grudniu, umowa roczna powinna zostać zawarta w październiku, najpóźniej w listopadzie roku poprzedzającego. W tej umowie powinna już być określona wysokość dotacji. Taki tryb strony przewidziały też w umowie ramowej.

Przewidywane do zawarcia umów rocznych terminy w każdym z trzech lat obowiązywania umowy ramowej (2006, 2007 i 2008) zostały przekroczone o kilka miesięcy.

Strona pozwana argumentowała w niniejszym procesie, że powód zawarł umowy, znając kwotę dofinansowania i nie może domagać się należności innej niż określona w umowie. Dodatkowo pozwany wskazywał, że to powód układał rozkład jazdy, a zatem powinien go tak zaplanować, by uwzględnić kwotę dotacji, a ponadto w toku realizacji rozkładu jazdy powód miał możliwość jego zmiany i ograniczenia nierentownych połączeń.

Ocena tych argumentów uwzględniać musi charakter umowy, jej specyficzny przedmiot oraz obowiązki obu stron z umowy wynikające.

Zdaniem Sądu nie można umowy stron oceniać w kategoriach czysto cywilnoprawnych, przy zachowaniu zasady swobody umów i równości stron. Całokształt stosunków między stronami przemawia za uznaniem, że umowa nie została zawarta w warunkach swobody umów, zakładającej swobodę co do tego czy nawiązać relację zobowiązaniową, swobodę wyboru kontrahenta i swobodę kształtowania treści zobowiązania. We wszystkich tych aspektach swoboda umów została w tym przypadku zaburzona. W toku procesu obie strony przyznały, że w zawarciu umowy były na siebie „skazane”. Pozwany bowiem jako organizator transportu musiał zapewnić świadczenie usługi publicznej w postaci międzywojewódzkich przewozów pasażerskich, a te z kolei była w stanie świadczyć tylko powodowa spółka. Z kolei spółka (...) nie mogła faktycznie umowy z pozwanym nie zawrzeć, gdyż w istocie jej przedmiot działalności wyczerpywał się w realizacji przewozów objętych umową, a zatem niezawarcie umowy z pozwanym powodowałoby, że spółka traciłaby rację bytu.

W tym miejscu wskazać bowiem należy na sposób powstania spółki.

Ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego (...) (Dz. U. z 2000, nr 84, poz. 948 z późn. zm.) dokonano komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego (...). Komercjalizacja (...) polegała na jego przekształceniu w spółkę akcyjną, w której Skarb Państwa będzie jedynym akcjonariuszem (art. 2 ust 1). (...) SA wstąpiło we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było (...), bez względu na ich charakter prawny, o ile przepisy ustawy nie stanowiły inaczej. (...) SA, w rozumieniu ustawy, obejmowała działania zmieniające strukturę przedsiębiorstwa spółki, polegające na: 1) utworzeniu przez (...) SA spółek przewozowych, spółki zarządzającej liniami kolejowymi oraz innych spółek, 2) gospodarowaniu mieniem, w szczególności poprzez wnoszenie do spółek, sprzedaż, oddawanie do odpłatnego korzystania, a także zbywanie mienia zbędnego, w tym zasobów mieszkaniowych, 3) zmianie poziomu i struktury zatrudnienia, 4) zamianie wierzytelności na akcje i udziały (...) SA w spółkach przez nią utworzonych.

(...) SA miała polegać na zbywaniu należących do Skarbu Państwa akcji tej spółki lub obejmowaniu akcji przez osoby trzecie w wyniku podwyższenia kapitału akcyjnego spółki.

Zgodnie z art. 14 ustawy (...) SA miało utworzyć spółki do prowadzenia działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich oraz kolejowych przewozów towarowych, zwane „spółkami przewozowymi”, które z dniem wpisu do rejestru handlowego, w zakresie wykonywanego przez nie rodzaju przewozów, wstąpiły w prawa i obowiązki (...) SA jako przewoźnika kolejowego, w rozumieniu ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe oraz ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym.

W trybie tych przepisów (...) SA utworzyło m. in. spółkę (...) Sp. z o.o. (umowa spółki k 988 – 1011). Przedmiotem działalności spółki był m. in. krajowy regionalny i o zasięgu międzywojewódzkim oraz międzynarodowy, przygraniczny i dalekobieżny kolejowy przewóz osób i rzeczy oraz świadczenie usług związanych z przewozem (§ 6 umowy).

Ten sposób utworzenia powodowej spółki wskazywał na założenie ustawodawcy, że celem spółki jest świadczenie usługi przewozu w zakresie sprecyzowanym w umowie, a zatem świadczenie usługi publicznej.

Faktycznie zatem obie strony umowy znajdowały się w takiej sytuacji, że musiały umowę zawrzeć i jednocześnie umowa taka mogła być zawarta jedynie w konfiguracji podmiotowej (...) spółka z o.o. – Skarb Państwa – Minister Infrastruktury (zeznania świadka J. T. – protokół rozprawy z dnia 24 stycznia 2013 r. 01:14:57 – 10:16:00, przesłuchanie w charakterze strony E. G. – protokół rozprawy z dnia 11 lipca 2013 r., k. 1562 – 1564). Nie sposób w tej sytuacji mówić o zachowaniu swobody umów w aspekcie samej decyzji o zawarciu umowy jak i w aspekcie wyboru kontrahenta.

Również treść umowy wskazuje na zachwianie zasady równości stron. Zauważyć bowiem trzeba, że pozwany jako zamawiający zastrzegł dla siebie szerokie uprawnienia kontrolne i system kar umownych. Umowa nie przyznaje przy tym powodowi instrumentów równoważących te ograniczenia. W końcu o zachwianiu zasady równości stron stosunku zobowiązaniowego świadczy zastrzeżenie uprawnienia do odstąpienia od umowy jedynie dla zamawiającego.

Takie ukształtowanie obowiązków i uprawnień stron wynikało z faktu i mogło być uzasadnione jedynie tym, że przedmiotem umowy było świadczenie usług publicznych. To z kolei determinuje ocenę w niniejszej sprawie i konieczność uwzględnienia szczególnej relacji zobowiązaniowej.

Każda z umów rocznych, zawartych przez strony, przewidywała ograniczenie wysokości dofinansowania, mającego pokryć straty powoda z tytułu świadczenia usług, do kwoty określonej w uchwalonej na dany rok ustawie budżetowej. Powód twierdził, że przewidziane w umowach rocznych zawartych na lata 2006, 2007 i 2008 dofinansowanie na zrekompensowanie strat z tytułu świadczenia międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich nie wystarczyło na pokrycie całości strat powoda, poniesionych w związku ze świadczeniem usług.

W ocenie powoda ograniczenie wysokości dotacji do międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich, świadczonych przez powoda, do kwot określonych w umowach rocznych (a te kwoty wynikały z ustaw budżetowych)

było sprzeczne z prawem i w konsekwencji nieważne. Wobec tego powód domagał się od pozwanego pokrycia całej straty, poniesionej w związku ze świadczeniem przez niego tych usług.

Zdaniem Sądu zarzut ten należy podzielić. Ocena sprzeczności umowy z prawem musi przy tym uwzględniać regulacje rozporządzenia 1191/69.

Założony przez ustawodawcę tryb zawierania umów rocznych powinien być realizowany w ten sposób, że rozkład jazdy pociągów na kolejny rok obrotowy strony powinny ustalić i uzgodnić do czerwca roku poprzedzającego. Następnie powód powinien przekazać zarządcy infrastruktury kolejowej wniosek dotyczący przydzielenia tras pociągów na kolejny rok najpóźniej w czerwcu roku poprzedzającego. Do czerwca roku poprzedzającego rok obrotowy strony miały podjąć negocjacje treści umowy rocznej. Umowa roczna na kolejny rok obrotowy powinna zostać zawarta najpóźniej w listopadzie roku poprzedzającego. Uzgodniony rozkład jazdy pociągów miał wejść w życie w drugą sobotę grudnia poprzedzającego roku obrotowego. Ostateczna wysokość środków finansowych przeznaczonych na dofinansowanie usług publicznych świadczonych przez wszystkich przewoźników ustalana miała być w ustawie budżetowej uchwalanej zazwyczaj na początku roku kalendarzowego.

Opisany powyżej faktyczny tryb zawierania umów rocznych świadczy o znaczących odstępstwach od planowanego modelu.

Rozporządzenie 1191/69 w art. 14 definiowało umowę o usługi publiczne jako umowę zawartą między właściwym organem Państwa Członkowskiego a przedsiębiorstwem przewozowym o świadczenie na rzecz ogółu społeczeństwa odpowiednich usług przewozowych. Umowy o usługi publiczne powinny zawierać a) określenie charakteru świadczonej usługi, z podaniem normy ciągłości, regularności, zdolności przewozowej i jakości; b) ceny usług objętych umową, które będą albo dodane do dochodów taryfowych, albo dochody będą w nie wliczone. W umowach zawarte będą także szczegółowe dane dotyczące stosunków finansowych między obydwoma stronami; c) przepisy dotyczące trybu wprowadzania poprawek lub zmian do warunków umów, w szczególności zmian, które nie były wcześniej do przewidzenia; d) okres obowiązywania warunków umowy; e) kary w przypadku niewywiązania się z warunków określonych w umowie. Zgodnie z art. 14 ust 4 przedsiębiorstwo, które zamierza zaprzestać świadczenia usług przewozowych na rzecz ogółu społeczeństwa lub wprowadzić zasadnicze zmiany do dotychczas świadczonych przez siebie, w sposób ciągły i regularny, usług przewozowych, nieobjętych systemem umów lub niepodlegających obowiązkowi wynikającym ze świadczenia usług publicznych, powiadomi właściwe władze Państwa Członkowskiego o tym fakcie co najmniej z trzymiesięcznym wyprzedzeniem. Właściwy organ może podjąć decyzję o odrzuceniu tej notyfikacji. Po otrzymaniu takiej informacji właściwe władze mogą wywierać nacisk na utrzymanie świadczenia usługi przez okres nie dłuższy niż jeden rok od daty złożenia notyfikacji i poinformują o tym przedsiębiorstwo, nie później niż na miesiąc przed wygaśnięciem ważności notyfikacji. Władze te mogą również podjąć inicjatywę negocjacji wprowadzenia lub modyfikacji takiej usługi przewozowej.

Ustawa o transporcie kolejowym w art. 4 pkt 19 wprost odwoływała się do powołanej regulacji, wprowadzając definicję umowy o świadczenie usług publicznych jako umowy, zawartej między właściwym organem administracji publicznej a przewoźnikiem kolejowym, określonej w art. 14 ust. 2 rozporządzenia nr 1191/69/EWG z dnia 26 czerwca 1969 r.

Z kolei wydane na podstawie upoważnienia ustawowego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz.U.z 2004., nr 95, poz. 953) w § 7 wskazywało, że w umowie należy określić w szczególności: 1) szczegółowy opis zadania, w tym parametry oceny jakości usług i procedury ich oceny; 2) wysokość dotacji za przewozy wykonywane w ramach obowiązku służby publicznej i terminy jej płatności; 3) tryb kontroli wykonania zadania; 4) sposób rozliczenia dotacji, zasady zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz sposób rozliczenia deficytu przewozów; 5) skutki niewykonania lub nienależytego wykonania umowy; 6) zakres i warunki korzystania z pojazdów kolejowych, stanowiących własność samorządu województwa, przekazanych przewoźnikowi do wykonania umowy.

Powód wskazywał w pozwie, że w istocie umowa między stronami realizowała nie tryb umowy zawarty w rozporządzeniu 1991/69, a tryb nakazowy, nakładając na powoda obowiązek świadczenia usługi, co z kolei powinno rodzić obowiązek pozwanego zwrotu faktycznie poniesionych kosztów.

W ocenie Sądu, jakkolwiek polski ustawodawca zdefiniował w ustawie o transporcie kolejowym umowę o świadczenie usług publicznych, to wprowadził do niej też pewne elementy trybu nakazowego, tworząc w istocie instytucję prawną stanowiącą połączenie tych dwóch trybów.

Jest to tym bardziej widoczne jeżeli uwzględni się samą treść umowy, a także okoliczności towarzyszące jej zawarciu.

Po pierwsze bowiem wskazać należy, że świadczenie należne przewoźnikowi zostało nazwane dotacją. Ta instytucja jest natomiast instytucją prawa publicznego a nie prywatnego. W systemie prawa prywatnego nie ma umowy, która w zamian za świadczenie jednej strony przewidywałaby wynagrodzenie w formie dotacji. Oczywiście sama nazwa świadczenia nie przesądza jeszcze o jego charakterze, jednak na publicznoprawne elementy relacji łączącej strony wskazują też inne okoliczności.

Trzeba bowiem pamiętać, że tryb umowy przewidziany w rozporządzeniu 1191/69 ustawodawca założył dla sytuacji gdy możliwy jest wybór świadczeniodawcy w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, a zatem gdy kilku świadczeniodawców zgłasza konkurencyjne oferty. Pozwany w niniejszej sprawie powoływał się na okoliczność, że umowa zawarta została w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Samo jednak zawarcie umowy na podstawie tych przepisów nie oznacza spełnienia założenia rozporządzenia o konkurencyjnym wyborze strony umowy. Powyżej wyjaśniono już, że w istocie zawarcie umowy możliwe było jedynie pomiędzy powodem a pozwanym. Nie można zatem stwierdzić, że powód przedstawił ofertę konkurencyjną, proponując ekonomicznie skalkulowane świadczenie, którego ekwiwalentem było świadczenie ze strony pozwanego, co uzasadniałoby uzyskanie przez powoda jedynie wynagrodzenia określonego w umowie.

Dotacje z zasobów publicznych nie powinny powodować nadmiernej rekompensaty kosztów netto świadczenia usługi publicznej, jednakże powinny taką rekompensatę stanowić (por wyrok z dnia 16 marca 2004 r. w sprawie T#157/01 D. B. przeciwko Komisji). W orzecznictwie wskazuje się też, że jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie obowiązków użyteczności publicznej, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i odpowiednio wyposażone do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom interesu ogólnego, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz racjonalnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych obowiązków (wyrok w sprawie C#280/00 (...), R. M.).

Kwota dotacji w niniejszej sprawie nie została w rzeczywistości ustalona jako wynagrodzenie za świadczoną usługę. Fakt, że powód świadczył usługę publiczną, nie może oznaczać wyłączenia zasady ekwiwalentności świadczeń. Tymczasem sposób ustalania wysokości dotacji faktycznie zastosowany oznaczać może naruszenie tej zasady. Na obecnym etapie postępowania kwestią tą Sąd się nie zajmował, będzie ona ewentualnie przedmiotem badania w dalszym toku procesu. Obecnie ocenie podlegają jedynie zasady ustalania dotacji i mechanizmy zastosowane przy zawieraniu umowy.

Taka kwalifikacja świadczenia, do jakiego zobowiązał się pozwany przemawia za uznaniem, iż zastrzeżenie wysokości górnej granicy dotacji do kwoty określonej w ustawie budżetowej pozostaje w sprzeczności z regulacją rozporządzenia 1191/69, jakkolwiek zastrzeżenie takie wynika też z ustawy o transporcie kolejowym.

Oceniając te regulacje uwzględnić trzeba w pierwszej kolejności zasadę, pierwszeństwa prawa wspólnotowego, a zatem prawo to ma pierwszeństwo przed sprzecznym z nim prawem krajowym, które nie może być stosowane. Zasada ta służy zapewnieniu jednolitości i skuteczności prawa europejskiego. Zasada ta została określona jeszcze przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, począwszy od sprawy C. v (...) (6/64). Skutkuje to

obowiązkiem ochrony praw jednostek w ramach prawa Unii Europejskiej przez sąd krajowy. Przy ocenie omawianych regulacji zastosowanie znajdują także ogólne zasady prawa Unii Europejskiej – zasada pewności prawa i uprawnionych oczekiwań oraz zasada przejrzystości (Ch. Tobler, J. Beglinger, Prawo Unii Europejskiej w tabelach, Warszawa 2012 r., str. 107). Zasada pewności prawa wymaga by dane uregulowanie wspólnotowe umożliwilo zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada. Jednostki powinny mieć możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 17 maja 1972 r. (w sprawie 93/71 L.) rozporządzenie wspólnotowe skutkuje natychmiastowo i jako takie może przyznawać podmiotom prawa uprawnienia, które sądy krajowe mają obowiązek chronić. Roszczenia pieniężne wobec państwa, przyznane przez takie rozporządzenie powstają, kiedy zostaną spełnione warunki wskazane w rozporządzeniu i nie jest możliwe uzależnienie korzystania z nich na poziomie krajowym od przepisów wprowadzających w życie innych niż te, których wydania wymaga samo rozporządzenie.

Na gruncie rozporządzenia 1991/69 w wyroku z dnia 24 lipca 2003 r. Trybunał wskazał, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, dla zapewnienia pewności prawa szczególnie ważne jest, by stworzyć jednostkom jasną i wyraźnie określoną sytuację prawną, pozwalającą im na zapoznanie się z pełnią ich praw oraz powołanie się na nie, w razie potrzeby, przed sądem krajowym – wyrok w sprawie C#280/00 (...), R. M. (tak też wyroki: z dnia 23 maja 1985 r. w sprawie 29/84 Komisja przeciwko(...) R.. s. (...), pkt 23; z dnia 9 kwietnia 1987 r. w sprawie 363/85 Komisja przeciwko W., R.. s. (...), pkt 7; z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie C#59/89 Komisja przeciwko (...), R.. s. I# (...), pkt 18; z dnia 19 września 1996 r. w sprawie C#236/95 Komisja przeciwko (...), R.. s. I# (...), pkt 13).

Skutkuje to koniecznością prounijnej wykładni prawa krajowego, w tym wypadku regulacji ustawy o transporcie kolejowym, na linii państwo – jednostka. Taka wykładnia, w kontekście rozporządzenia 1191/69 prowadzi do wniosku, że zastrzeżenie w ustawie górnej granicy dotacji do wysokości ustalonej przez ustawodawcę w ustawie budżetowej jest sprzeczne z rozporządzeniem.

Sprzeczność ta jest tym bardziej widoczna, jeżeli uwzględni się praktykę zawierania umów rocznych przez strony. W istocie bowiem prawidłowe zastosowanie trybu przewidzianego w ustawie powinno polegać na zawarciu przez strony umowy najpóźniej w listopadzie roku poprzedzającego, na który umowa miała obowiązywać i już w tej umowie powinna zostać określona wysokość dotacji. Należy przyjąć, że założeniem ustawodawcy było takie późniejsze ukształtowanie ustawy budżetowej, by wpisana do tej ustawy wysokość dotacji odpowiadała ustalonej w umowie. Tymczasem praktyka była odwrotna – termin zawarcia umowy rocznej rażąco, o kilka miesięcy, odbiegał od terminu wynikającego z ustawy i z umowy ramowej, a wynikało to z oczekiwania na uchwalenie ustawy budżetowej określającej wysokość dotacji, która to kwota następnie wpisywana była do umowy. Należy w tym względzie przyznać rację stronie powodowej, wskazującej iż nie miała ona wpływu na określenie tej kwoty. Świadek J. S. zeznała, że od początku powodowa spółka była informowana o wysokości dotacji i nie ma możliwości by przyznane kwoty były kwotami ruchomymi (protokół rozprawy z dnia 24 stycznia 2012 r., 00:06:27 – 00:06:33). Jednakże informacje te były informacjami nieoficjalnymi i nie można w oparciu o tak przyjętą praktykę oceniać realizacji obowiązków stron.

Co więcej, w ustawie budżetowej określano łączną kwotę dotacji dla wszystkich przewoźników (bezsporne, zeznania świadka J. S. protokół rozprawy z dnia 24 stycznia 2012 00:07:01 – 00:07:21, zeznania świadka M. K. k. 1544 – 1547, J. T. – protokół rozprawy z dnia 24 stycznia 2013 r. 01:21:03-01:21:36, zeznania świadka A. P. – protokół rozprawy z dnia 07 lutego 2013 r. 00:15:22 – 00:17:51, T. W. – protokół rozprawy z dnia 07 lutego 2012 r. 00:57:11 – 00:58:21). To pozwany w istocie zdecydował, że kwota rekompensaty może być wpisana do umowy wówczas gdy minister będzie już wiedział w jakiej wysokości zobowiązanie może przyjąć (zeznania świadka J. S. – protokół rozprawy z dnia 24 stycznia 2013 r. 00:59:15 – 00:59:58, M. Ł. – protokół rozprawy z dnia 25 kwietnia 2013 r., k. 1559)

Nie zmienia tej oceny argumentacja strony pozwanej, wskazującej na ustalanie rozkładu jazdy przez powoda i możliwość po stronie powoda zmiany rozkładu jazdy w trakcie jego obowiązywania w razie dostrzeżenia problemów z realizacją usługi w granicach przyznanej kwoty.

Przede wszystkim bowiem nie można uznać, że to powód ustalał jednostronnie rozkład jazdy. Umowa ramowa wprost wskazuje, że proces ten przebiegać miał w uzgodnieniu z pozwanym. Rozkład jazdy pociągów (którymi realizowane miały być usługi publiczne) na kolejny rok obrotowy miał zostać ustalony i uzgodniony z pozwanym do czerwca roku poprzedzającego – wynika to wprost z art. 3.2.2 umowy ramowej i art. 30 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym. Nieuzasadnione jest zatem stanowisko pozwanego, że za rozkład jazdy odpowiadał tylko powód – uzgodniony rozkład był następnie elementem umowy. A jeżeli pozwany uzgadniał rozkład to następnie za jego realizację – jako świadczenia publicznego – ponosił odpowiedzialność. Jeżeli natomiast pozwany zrezygnował z faktycznego wpływu na ustalenie rozkładu jazdy, pozostawiając czynności w tym zakresie powodowej spółce, to nie oznacza, że nie ponosi odpowiedzialności za jego realizację. Jak wskazał świadek M. W. „Ministerstwo bardzo niechętnie dotykało rozkładów jazdy, pozostawiając spółce dużą swobodę w tym zakresie” (k. 1462, zeznania świadka M. Ł. – protokół rozprawy z dnia 25 kwietnia 2013 r. k. 1552).

Wskazać też trzeba, że zmiana rozkładu jazdy i wyeliminowanie niektórych połączeń nie stanowi prostego ich „wykreślenia”. Jak wskazywali świadkowie, w trakcie obowiązywania rozkładu jazdy jego zmiana możliwa jest w terminach ustalonych przez zarządcę infrastruktury, przy czym uwzględnić trzeba koszty stałe i koszty zmienne – koszty wynikające z konieczności zapłaty odszkodowań osobom który wykupiły bilety półroczne i roczne, konieczność poniesienia dodatkowych kosztów, uzgodnienia z innymi przewoźnikami i zarządcą infrastruktury, uwzględnienia zapotrzebowania na tabory, drużyny konduktorskie i trakcyjne, poinformowania podróżnych. Ograniczenie jedynie liczby pociągów może skutkować jedynie ograniczeniem kosztów infrastruktury i energii ale nie ograniczeniem pozostałych kosztów stałych (zeznania świadka J. M. (1) k 1370 – 1380, M. W. k. 1460 – 1462, H. S. – protokół rozprawy z dnia 07 lutego 2013 r. 00:43:14 – 00:48:05, E. N. – protokół rozprawy z dnia 25 kwietnia 2013 r. k. 1547 – 1549, M. Ł. – protokół rozprawy z dnia 25 kwietnia 2013 r., k. 1550).

Również argument pozwanego, że z comiesięcznych sprawozdań składanych przez powoda powinny wynikać problemy z realizacją przewozów i powód powinien problemy te sygnalizować wcześniej, nie może skutkować zwolnieniem pozwanego od odpowiedzialności. Po pierwsze bowiem, świadczenia realizowane były od początku roku i do zawarcia umowy rocznej – w każdym roku przez okres kilku miesięcy powód realizował przewozy bez wiedzy o przyznanej kwocie. W takich warunkach nie sposób uznać, że możliwa była realna ocena ekonomiczna świadczonej usługi. Po drugie, umowy przyznawały pozwanemu szerokie uprawnienia kontrolne, w tym także kontrolę miesięcznych sprawozdań. Z materiału dowodowego nie wynika, by pozwany faktycznie kontrolę tę sprawował. Jednakże należy przyjąć, że założeniem przyznania tych uprawnień był realny udział pozwanego, jako organizatora przewozów, w procesie ich realizacji. W końcu wspomniana ocena ekonomiczna świadczonych usług została zaburzona przez zasady rozliczenia ulg dla pracowników kolejowych. Zasady te, przyjęte przez pozwanego, polegające na zaliczeniu tych ulg do przychodów, zostały ostatecznie zakwestionowane przez Ministra Finansów. Wszystkie te okoliczności prowadzą do wniosku, że ekonomiczna ocena usługi w trakcie jej wykonania była iluzoryczna, a system rozliczeń powodował zafałszowanie rachunku ekonomicznego, przy czym odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponoszą obie strony.

Przy rozstrzygnięciu w niniejszej sprawie pamiętać trzeba bowiem, że obowiązek świadczenia usług publicznych obciąża państwo, które w tym celu może zawierać umowy i te zadania delegować na inne podmioty, co nie oznacza jednak, że zawarcie takiej umowy oznacza koniec odpowiedzialności państwa, bowiem pierwotna odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych zawsze pozostaje po stronie państwa. W doktrynie mówi się w takim wypadku o prywatyzacji zadań publicznych, co oznacza przesunięcie spraw realizowanych przez podmioty publiczne do sfery prywatnej. Prywatyzacja organizacyjna nie oznacza wyzbycia się danego zadania publicznego przez podmiot administracyjny, a sprowadza się do posłużenia się do jego wykonania formą prawa prywatnego w postaci np. spółki prawa handlowego. Zlecenie zadań na rzecz sektora niepublicznego może mieć formę kontraktacji określonych usług i płacenia za nie wynagrodzenia – wtedy stosunek ze świadczeniodawcą ma charakter prywatny, może też mieć formę dotacji na sfinansowanie lub dofinansowanie wykonania zadania publicznego. Dotacja ma charakter publiczny, lecz jej przyznanie wiąże się z zawarciem umowy o realizację zadania publicznego, która to umowa ma co do istoty charakter prywatnoprawny. W każdym przypadku organ ponosi w dalszym ciągu odpowiedzialność publicznoprawną wobec

jednostki za wykonywanie tych zadań (tak R. Stasikowski w: Transport kolejowy. Analiza administracyjnoprawna, Difin, Warszawa 2013 r., str. 45, str. 109). Powołanie spółki publicznej do wykonywania zadań publicznych nie zwalnia podmiotu publicznego z odpowiedzialności. Spółka publiczna służy jedynie realizacji zadania i transferowi ryzyka związanego z jego realizacją, nie zwalnia to jednak podmiotu publicznego z odpowiedzialności publicznoprawnej (tak R. Stasikowski, op. cit., str. 99). W tym kontekście wskazuje się na mieszany administracyjno – i cywilnoprawny charakter takiej umowy. Na podstawie umowy mającej za przedmiot powierzenie wykonywania zadań publicznych dochodzi do nawiązania więzi pomiędzy podmiotem administracyjnym a podmiotem prywatnym. Cechą specyficzną tej kategorii umów jest ograniczenie zasady swobody umów. Podmiot administracyjny na podstawie takiej umowy rezygnuje z bezpośredniego wykonywania zadania publicznego, nie rezygnuje jednak z odpowiedzialności za jego wykonanie i nie skutkuje to ostatecznym uwolnieniem się od wszelkiej odpowiedzialności. Z kolei źródłem odpowiedzialności podmiotu prywatnego wykonującego zadania publiczne staje się umowa zawarta z podmiotem administracyjnym. Odpowiedzialność takiego podmiotu ma charakter cywilnoprawny, ale wynika też z przepisów prawa administracyjnego i polega na odpowiedzialności względem podmiotu administracyjnego za wywiązanie się z zaciągniętych w umowie zobowiązań oraz warunków ich wykonywania wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących. Strony w takiej umowie zwykle określają zasady i tryb kontroli realizacji zadań publicznych z zastrzeżeniem rozstrzygania sporów dla właściwości rzeczowej sądów powszechnych. Silniejsza pozycja podmiotu publicznego w takiej relacji wynika z zapewnienia uprawnień o charakterze koordynacyjnym, nadzorującym i kontrolnym (str. 286 – 288).

W ocenie Sądu ten model umowy został zastosowany w niniejszej sprawie. O ograniczeniu swobody umówi i uprawnieniach kontrolnych pozwanego była mowa wcześniej. Taki charakter umowy wpływać musi na ocenę obowiązków stron i ich odpowiedzialności. W konsekwencji zakres odpowiedzialności państwa sięga tak daleko jak zakres zlecenia funkcji

W rezultacie za sprzeczne z prawem i nieważne należy uznać postanowienia umowy ramowej ograniczające „dotację” do wysokości określonej ustawą budżetową. Przy czym w umowie ramowej strony zastrzegły, że umowy roczne będą określać wynagrodzenie dla przewoźnika przy zastosowaniu dotacji prognozowanej. Zatem w modelu wynikającym z umowy ramowej, w umowie rocznej zawieranej w październiku roku poprzedzającego rok obowiązywania w umowie miała być określona wysokość dotacji. Przyjąć należy zatem taką interpretację, że świadczenie jakie otrzymać miał przewoźnik miało stanowić różnicę między wielkością uzasadnionych kosztów a wielkością przychodów, świadczenie to powinno być ekwiwalentne, a zatem kwota, którą przewoźnik miał dostać, miała stanowić wartość wykonanej usługi w oparciu o uzasadnione koszty. Nie do przyjęcia jest bowiem taka interpretacja, że państwo ustala zakres zadania zleconego przewoźnikowi, wprowadza system kontroli (którego zresztą nie realizuje) ale nie zapewnia przyznania uzasadnionych kosztów. Kwota wynikająca z oszacowania uzasadnionych kosztów stanowić powinna zatem świadczenia należne powodowi. Ocenie w tym kontekście podlegać będzie nie tylko prawidłowość prowadzonej jego efektywność itd.

Z tych względów, na podstawie powołanych przepisów, Sąd orzekł jak w wyroku wstępnym.