

Prawo przewoźników kolejowych do wniesienia odwołania od decyzji zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej

Spis treści

- I. Wstęp
- II. System zatwierdzania stawek jednostkowych opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej
- III. Określone w polskich przepisach prawo do odwołania od decyzji zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej
- IV. Wynikające z prawa unijnego prawo do zaskarżenia decyzji organu kontrolnego (regulacyjnego) zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej
 1. Prawo do zaskarżenia decyzji wynikające z dyrektywy 2001/14/WE¹
 2. Prawo do zaskarżenia decyzji wynikające z dyrektywy 2012/34/UE²
- V. Realizacja przez przewoźników kolejowych prawa do zaskarżenia decyzji Prezesa UTK
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ma bardzo istotne znaczenie dla rozwoju konkurencji na rynku przewozów kolejowych, w szczególności na rynku przewozu rzeczy. Obowiązujące przepisy przewidują ograniczenia dla zarządców infrastruktury kolejowej przy ustalaniu ich wysokości. Określają one kategorie kosztów, które mogą zostać uwzględnione przy ustalaniu wysokości opłat. Ponadto wprowadzenie zmienionej wysokości opłat uzależnione jest od ich wcześniejszego zatwierdzenia przez Prezesa UTK. Rozstrzygnięcia w tym zakresie podlegają kontroli sądowej. Z najnowszego orzecznictwa TSUE wynika, że z żądaniem przeprowadzenia kontroli sądowej, poza zarządcą infrastruktury kolejowej, mogą wystąpić również przewoźnicy kolejowi. Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy w zakresie realizacji prawa żądania przez przewoźników kolejowych dokonania kontroli sądowej rozstrzygnięć w przedmiocie wysokości opłat na gruncie polskich przepisów proceduralnych.

Słowa kluczowe: stawki opłaty podstawowej; dostęp do infrastruktury kolejowej; zarządca infrastruktury; przewoźnik kolejowych; bezpośredni skutek dyrektywy.

JEL: K23

* Doktor nauk prawnych; radca prawny z kancelarii Modzelewska i Paśnik spółka komandytowa; e-mail: artur.salbert@modzelewskapasnik.pl. ORCID: 0000-0003-0182-0273.

¹ Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L 75 z 15.03.2001 r., str. 29–46).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012 r., str. 32–77).

I. Wstęp

Dyrektywa 2001/12/WE³ wprowadziła wymóg, aby funkcje wyznaczania równoważnego i nie-dyskryminującego dostępu do infrastruktury kolejowej były powierzane organom lub firmom, które same nie świadczą kolejowych usług transportowych. Takie rozwiązanie prowadziło do separacji pionowej. Jest to środek regulacyjny polegający na wydzieleniu z przedsiębiorstwa zasiedziatego infrastruktury podstawowej i powierzeniu temu podmiotowi funkcji zarządcy infrastruktury. Taki podmiot objęty jest zakazem działania na rynkach niższego szczebla. Jego zadaniem jest natomiast oferowanie dostępu do infrastruktury firmom na tych rynkach operującym (Król i Banaszczyk, 2013, s. 44). W Polsce dokonano separacji pionowej jeszcze przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Na podstawie ustawy przyjętej w 2000 r.⁴ utworzono spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., której zadaniem jest zarządzanie liniami kolejowymi. Przepisy ustawy o transporcie kolejowym⁵ (dalej: utk) przewidują monopol dla PKP Polskich Linii Kolejowe S.A. na budowę nowych linii kolejowych. Nie oznacza to, że w Polsce nie funkcjonują inni zarządcy infrastruktury kolejowej poza PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Działają wiele innych podmiotów, które zarządzają liniami kolejowymi, jednak o bardzo niewielkim zakresie⁶. Dotyczy to linii kolejowych, które były w przeszłości zarządzane przez te podmioty.

Przyjęcie modelu, zgodnie z którym co do zasady podmiot sprawujący funkcję zarządcy infrastruktury kolejowej nie oferuje usług przewozu transportu kolejowego, wiąże się z inną bardzo istotną zasadą. Obecnie obowiązująca dyrektywa 2012/34/UE przewiduje, iż zarządcy infrastruktury są zobowiązani zapewnić wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym, w niedyskryminacyjny sposób minimalny pakiet dostępu, który obejmuje: a) realizację wniosków o alokację zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej; b) prawo do wykorzystania zdolności przepustowej, która została przyznana; c) korzystanie z infrastruktury kolejowej, w tym z punktów i węzłów kolejowych; d) prowadzenie ruchu pociągów, w tym sygnalizację, kontrolę, odprawianie i łączność oraz dostarczanie informacji o ruchu pociągów; e) korzystanie z urządzeń zasilania w prąd trakcyjny, jeżeli są one dostępne; f) wszystkie pozostałe informacje wymagane do wdrożenia lub prowadzenia przewozów, dla których została przyznana zdolność przepustowa. Innymi słowy, zarządca infrastruktury kolejowej ma obowiązek zapewnić do niej dostęp zainteresowanym przewoźnikom kolejowym. Wyjątek od powyższej zasady stanowi sytuacja, gdy infrastruktura kolejowa została uznana za niemającą strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego w decyzji wydanej przez Komisję Europejską. W przypadku Polski linie, które zostały uznane za infrastrukturę kolejową niemającą strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku kolejowego są bardzo nieliczne i nie dotyczą infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.⁷. Rozwiązanie dotyczące obowiązku zapewnienia przez zarządcę infrastruktury minimalnego dostępu przewidywała również wcześniejsza dyrektywa 2001/14/WE. Przepisy unijne implem-

³ Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. UE L 75 z 15.03.2001 r., str. 1–25).

⁴ Ustawa z dnia 8.09.2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. 2000 Nr 84, poz. 948).

⁵ Ustawa z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2003 Nr 86, poz. 789 z późn. zm.).

⁶ Lista zarządców infrastruktury dostępna jest na stronie internetowej UTK. Pozyskano z: <https://utk.gov.pl/dostep-do-infrastruktur/dostep-do-infrastruktury/zarzadcy-infrastruktury/16224,Zarzadcy-infrastruktury.html>.

⁷ Dec. wykonawcza KE z 6.07.2016 r. w sprawie strategicznego znaczenia infrastruktury kolejowej zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy 2012/34/UE, C(2016) 4142 final.

W związku z zastosowaniem modelu polegającego na obowiązku zapewnienia przewoźnikom kolejowym przez zarządcę dostępu do infrastruktury kolejowej bardzo istotne znaczenie mają wymogi dotyczące opłat za taki dostęp. Ważne są nie tylko przepisy określające sposób, w jaki opłaty powinny być kalkulowane, lecz także przepisy dotyczące procedury ustalania opłat oraz kontroli sądowej rozstrzygnięć w przedmiocie opłat.

II. System zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej

W polskim prawie kwestia sprawowania kontroli przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) nad opłatami za dostęp do infrastruktury kolejowej uregulowana została w art. 33 utk. Przepisy te wymagają, aby zarządca opracował system pobierania opłat na okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów oparty na takich samych zasadach w odniesieniu do wszystkich przewoźników kolejowych⁸ dla całej sieci kolejowej. W oparciu o opracowany system opłat zarządca przygotowuje projekt cennika. Następnie zarządca jest obowiązany przedłożyć Prezesowi UTK projekt cennika nie później niż w terminie 9 miesięcy przed rozpoczęciem okresu obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów. Prezes UTK powinien dokonać oceny cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawek jednostkowych opłaty podstawowej i manewrowej. Opłata podstawowa jest pobierana od przewoźnika kolejowego za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Natomiast opłatą manewrową zarządca może obciążać przewoźników kolejowych za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, związane ze zrealizowanymi manewrami⁹. Prezes UTK, w terminie 90 dni od dnia otrzymania projektu cennika, powinien zatwierdzić go w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej albo odmówić jego zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia jego niezgodności z obowiązującymi przepisami. Zatwierdzona wysokość stawek jednostkowych przesądza wprost o wysokości opłaty podstawowej. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 5 utk opłata podstawowa jest obliczana jako iloczyn przebiegu pociągu i stawki jednostkowej określonej dla przejazdu pociągu na odległość jednego kilometra.

Jeżeli Prezes UTK odmówi zatwierdzenia cennika, zarządcy pozostają dwie możliwości. Po pierwsze, zarządca może zdecydować o stosowaniu cennika obowiązującego w poprzednim okresie obowiązywania rocznego rozkładu jazdy. W takiej sytuacji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji o odmowie zatwierdzenia cennika zarządca powinien poinformować Prezesa UTK o podjętej decyzji. Po drugie, zarządca może dostosować się do stanowiska Prezesa UTK zajętego w uzasadnieniu decyzji o odmowie zatwierdzenia cennika i opracować nowy projekt cennika, a następnie ponownie przedstawić go do zatwierdzenia Prezesowi UTK.

Co do zasady, zarządca jest zobowiązany corocznie do składania do zatwierdzenia projektu cennika. Ustawa o transporcie kolejowym przewiduje jednak możliwość, zgodnie z którą zarządca może zrezygnować z opracowania nowego projektu cennika i stosować na kolejny rozkład jazdy pociągów cennik obowiązujący w poprzednim rozkładzie jazdy pociągów.

⁸ A także innych podmiotów będących aplikantami w rozumieniu art. 4 pkt 9b ustawy o transporcie kolejowym, tj. międzynarodowe ugrupowanie interesów gospodarczych obejmujące przewoźników kolejowych lub inny podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności organizatora publicznego transportu kolejowego, spedytora, nadawcę ładunku lub operatora transportu kombinowanego.

⁹ Zgodnie z art. 4 pkt 1f utk przez manewr rozumie się zamierzony ruch pojazdu kolejowego albo składu pojazdów kolejowych oraz związane z nim czynności na drodze kolejowej, z wyjątkiem wjazdu, wyjazdu i przejazdu pociągu.

III. Określone w polskich przepisach prawo do odwołania od decyzji zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej

Przepisy dotyczące zaskarżenia decyzji Prezesa UTK zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej ujęte są w utk oraz ustawie – Kodeks postępowania cywilnego¹⁰ (dalej: k.p.c.). Zgodnie z art. 13b ust. 2 utk od decyzji Prezesa UTK zatwierdzających cenniki, o których mowa w art. 33 ust. 15 utk (cennik powinien określać między innymi sposób ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej na podstawie stawek cząstkowych i współczynników korygujących), przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Ust. 4 tego samego artykułu stanowi, iż postępowanie w sprawie odwołania od takich decyzji toczy się według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego. Art. 479[69] § 1 k.p.c. powtarza zasadę wyrażoną w art. 13b ust. 2 utk, zgodnie z którą odwołanie wnosi się w terminie liczonym od dnia doręczenia decyzji, z tą niemającą znaczenia różnicą, iż określa 2-tygodniowy termin na wniesienie odwołania (art. 13b ust. 2 utk przewiduje 14-dniowy termin). Dodatkowo powołany przepis precyzuje, że odwołanie od decyzji Prezesa UTK wnosi się do SOKiK za pośrednictwem Prezesa UTK.

Powołane przepisy przewidują wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą kontrola działalności administracji publicznej jest sprawowana przez sądy administracyjne. Zasada ta określona została w art. 184 Konstytucji RP. Oceniając rozwiązanie polegające na przyznaniu sądowi powszechnemu prawa do kontroli decyzji wydawanych przez Prezesa UTK, wskazuje się, że powierzanie sądom powszechnym sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących działalności administracji publicznej, która co do zasady powinna podlegać kontroli sądów administracyjnych, należy uznać za o tyle dopuszczalne, o ile w konkretnym przypadku sąd powszechny pozostaje sądem bardziej adekwatnym do rozpoznania danej sprawy niż sąd administracyjny i tym samym daje on gwarancję realizacji prawa do sądu (Małysa-Ptak, 2019, s. 25). W rezultacie w przypadku postępowania przed sądem powszechnym nie mamy do czynienia z kontrolą decyzji administracyjnej, lecz przejściem sprawy do merytorycznego rozstrzygnięcia. Oznacza to, że sąd nie może ograniczać swej funkcji jurysdykcyjnej tylko do kontroli legalności postępowania administracyjnego (Flaga-Gieruszyńska, 2021). W przeciwieństwie do kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny, sąd powszechny dokonuje nie tylko kontroli formalnej zaskarżonego aktu administracyjnego, lecz także merytorycznej oceny sprawy (Małysa-Ptak, 2019, s. 395). Oznacza to, że sąd powszechny przeprowadza postępowanie dowodowe w celu ustalenia stanu faktycznego i dokonania subsumpcji, tj. przyporządkowania normy prawa materialnego ustalonymu stanowi faktycznemu (Suwaj, 2021, s. 143).

Prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji jest gwarantowane przez art. 78 Konstytucji RP. Zwraca się jednak uwagę, że zakres podmiotowy określony w art. 78 Konstytucji RP odniesiony został do stron, co oznacza, że prawo to powiązane z podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu, które doprowadziło do wydania orzeczenia lub decyzji (Garlicki, 2016, komentarz do art. 78 Konstytucji RP). W związku z powyższym, w celu ustalenia komu przysługuje prawo do wniesienia

¹⁰ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 Nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

odwołania do sądu od decyzji Prezesa UTK zatwierdzającej cennik należy ustalić, które podmioty mają status strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Prezesa UTK, w którym taka decyzja zostaje wydana.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą polskich sądów stroną takiego postępowania jest wyłącznie zarządca infrastruktury przedkładający projekt cennika¹¹. Podobne stanowisko jest prezentowane w doktrynie (Trela, 2016; Trochym, 2020). Mimo przeważającego stanowiska, iż status strony w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia cennika nie mają przewoźnicy kolejowi, jeden z polskich sądów powziął jednak w tym zakresie wątpliwości i skierował pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE). Sąd krajowy, dostrzegając, że uprawnienie przewoźników kolejowych nie wynika z polskiego prawa, zwrócił się do TSUE o wyjaśnienie czy takie uprawnienie nie wynika z prawa unijnego. Wyrokiem z 24 lutego 2022 r. w sprawie C-563/20¹² TSUE orzekł, iż przepisy dyrektywy 2001/14/WE nie regulują prawa przedsiębiorstwa kolejowego, które korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, do wzięcia udziału w prowadzonym ewentualnie przez organ kontrolny postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji zatwierdzającej lub odrzucającej przedłożony przez zarządcę infrastruktury projekt stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury. Z uzasadnienia powołanego wyroku wynika, że TSUE doszedł do takiego wniosku, gdyż przepisy unijne nie przewidują procedury zatwierdzenia opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. TSUE uznał zatem, że ta kwestia nie jest objęta regulacją prawa unijnego. W konsekwencji TSUE stwierdził, że nie reguluje kwestii statusu strony takiego postępowania. W tym zakresie TSUE odwołał się do wcześniejszego orzecznictwa, w którym wskazano, że z przepisów unijnych wynika, iż uprawnienie do ustalania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej przysługuje zarządcy infrastruktury¹³. Takie rozwiązanie znajduje odzwierciedlenie w ustawie, gdyż kognicja Prezesa UTK ogranicza się do zatwierdzenia cennika oraz odmowy zatwierdzenia cennika. Prezes UTK nie może natomiast wydać decyzji określającej cennik.

IV. Wynikające z prawa unijnego prawo do zaskarżenia decyzji organu kontrolnego (regulacyjnego) zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej

1. Prawo do zaskarżenia decyzji wynikające z dyrektywy 2001/14/WE

W powołanym wyroku w sprawie C-563/20 TSUE dokonał również wykładni przepisów dyrektywy 2001/14/WE dotyczących prawa do zaskarżenia do sądu decyzji organu kontrolnego. TSUE orzekł, iż art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14 należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe, które korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej powinno mieć możliwość zaskarżenia przed właściwym sądem decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej ustalone

¹¹ Postanowienie SA w Warszawie z 31.11.2019 r. sygn. akt VII AGz 547/19; postanowienie SA w Warszawie z 6.02.2020 r. sygn. akt VII AGz 463/19; postanowienie SA w Warszawie z 9.03.2020 r. sygn. akt VII AGz 961/19.

¹² Wyr. TSUE z 24.02.2022 r. w sprawie C-563/20, *ORLEN KolTrans sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego*, ECLI:EU:C:2022:113.

¹³ Wyr. TSUE z 9.11.2017 r. w sprawie C-489/15, *CTL Logistics GmbH przeciwko DB Netz AG*, ECLI:EU:C:2017:834; wyr. TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C-556/10, *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2013:116.

przez zarządcę infrastruktury stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do tej infrastruktury.

Wyjaśnić należy, że art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14/WE przewidywał, iż państwa członkowskie podejmą środki konieczne do zapewnienia, żeby decyzje podejmowane przez organ kontrolny podlegały kontroli sądowej. Ze względu na to, że w Polsce organem kontroli jest Prezes UTK, TSUE doszedł do wniosku, iż decyzje tego organu zatwierdzające stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej powinny podlegać kontroli sądowej na skutek zaskarżenia przez przedsiębiorstwo kolejowe. Ponieważ wyrok TSUE został wydany w sprawie pytania prejudycjalnego skierowanego przez polski sąd oraz w treści wyroku TSUE wykorzystano terminologię stosowaną w polskich przepisach, jego znaczenie nie budzi wątpliwości.

2. Prawo do zaskarżenia decyzji wynikające z dyrektywy 2012/34/UE

Należy jednak mieć na względzie, że wyrok w sprawie C-563/20 TSUE dotyczy wykładni dyrektywy 2001/14/WE, która obecnie już nie obowiązuje. Została ona zastąpiona przez dyrektywę 2012/34/UE. Pomimo obowiązywania od wielu lat dyrektywy 2012/34/UE, polski sąd skierował pytanie prejudycjalne dotyczące starej dyrektywy 2001/14/WE, gdyż wykładnia tej dyrektywy, zdaniem sądu odsyłającego, może mieć znaczenie dla roszczeń przewoźników kolejowych w związku ze stwierdzeniem przez TSUE w wyroku C-512/10¹⁴, że Polska, umożliwiając, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą odpowiednio na mocy art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE. Cel, którym kierował się polski sąd wynika z treści postanowienia o skierowaniu pytania prejudycjalnego¹⁵.

Wyrok w sprawie C-563/20 nie odnosi się jednak do aktualnie obowiązującej dyrektywy 2012/34/UE. Rodzi się zatem pytanie czy prawo do zaskarżenia do sądu decyzji zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej ma zastosowanie również w oparciu o dyrektywę 2012/34/UE. W celu udzielenia odpowiedzi na takie pytanie, celowe jest dokonanie porównania przepisów dyrektywy 2001/14/WE oraz dyrektywy 2012/34/UE dotyczących kontroli sądowej decyzji wydawanych przez organ właściwych w sprawach rynku kolejowego.

W dyrektywie 2001/14/WE przepis dotyczący kontroli sądowej umiejscowiony został w art. 30 zatytułowanym „Organ kontrolny”. Dyrektywa 2012/34/UE również zawiera przepis o kontroli sądowej. Został on ujęty w art. 56 dyrektywy 2012/34/UE zatytułowanym „Funkcje organu regulacyjnego”. W polskich wersjach dyrektyw 2001/14/WE i 2012/34/UE użyto innej nazwy organu, który jest odpowiedzialny za podejmowanie działań na rynku kolejowym. Jednak w innych wersjach językowych (np. angielskiej, francuskiej oraz niemieckiej wersji językowej) w obu tych dyrektywach stosowana jest taka sama nazwa organu¹⁶. Oznacza to, że przyjęcie w polskiej wersji językowej dyrektywy 2012/14/UE innej nazwy organu odpowiedzialnego za działania podejmowane na rynku kolejowym niż w polskiej wersji językowej dyrektywy 2001/14/WE nie ma istotnego znaczenia.

¹⁴ Wyr. TSUE z 30.05.2013 r. w sprawie C-512/10, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2013:338.

¹⁵ Post. SOKiK z 6.10.2020 r., sygn. akt XVII Amz73/17. Pozyskano z: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=235421&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3147649>.

¹⁶ W angielskiej wersji językowej *Regulatory body*, we francuskiej wersji językowej *organisme de contrôle*, w niemieckiej wersji językowej *Regulierungsstelle*.

Art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34/UE odpowiada treści art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14/WE. Ten drugi przepis stanowił, iż państwa członkowskie podejmą środki konieczne do zapewnienia, żeby decyzje podejmowane przez organ kontrolny podlegały kontroli sądowej. Natomiast art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34/UE przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają, aby decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegały kontroli sądowej. Ze względu na bardzo precyzyjną treść obu powołanych przepisów możliwe jest przedstawienie wniosku, iż zakres treściowy obu tych przepisów jest tożsamy. Zwrócić jeszcze należy uwagę, że regułą określoną w art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34/UE uzupełniają zdania drugie i trzecie ujęte w tym przepisie. Zdanie drugie stanowi, iż odwołanie może mieć skutek zawieszający w stosunku do decyzji organu regulacyjnego jedynie w przypadku, gdy niezwłoczne wykonanie decyzji organu regulacyjnego może przynieść nieodwracalne lub wyraźnie nadmierne szkody wnoszącemu odwołanie. Natomiast w zdaniu trzecim przewiduje się, że przepis ten nie narusza uprawnień sądu rozpatrującego odwołanie, przyznanych, w stosownych przypadkach, na mocy prawa konstytucyjnego. Dwa ostatnie zdania art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34/UE nie modyfikują ogólnej zasady kontroli sądowej decyzji wydawanych przez organ regulacyjny. Ograniczone zostało jedynie uprawnienie sądu do stosowania środków o skutku zawieszającym, jak również potwierdzone zostało, iż prawo do sądu wyrażone w art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34/UE nie skutkuje ograniczeniem uprawnień sądów krajowych wynikających z prawa konstytucyjnego państwa członkowskiego.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie C-563/20 uzasadniając przyczyny, które przesądzają o uprawnieniu do zaskarżenia przez przedsiębiorców kolejowych decyzji zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej, TSUE wyjaśnił, iż dyrektywa 2001/14/WE przyznaje przedsiębiorstwom kolejowym prawa, które powinny podlegać ochronie sądowej. TSUE zwrócił uwagę, że wynikają one z art. 5 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 3 i 7 dyrektywy 2001/14/WE. Dodatkowo, uzasadniając istnienie tych prawa, TSUE odwołał się do motywów 5, 11 i 16 dyrektywy 2001/14/WE.

Motyw 5 dyrektywy 2001/14/WE wskazuje, że aby zapewnić przejrzystość i wolny od dyskryminacji dostęp dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury kolejowej, wszystkie konieczne informacje wymagane przy wykorzystywaniu uprawnień do dostępu mają zostać opublikowane w regulaminie sieci. Natomiast w motywie 11 dyrektywy 2001/14/WE wyjaśniono, że systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na równy i niedyskryminujący dostęp dla wszystkich przedsiębiorstw i dążyć do możliwie jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb wszystkich użytkowników i rodzajów przewozów w sposób sprawiedliwy i niedyskryminujący. Ostatni z powołanych motywów, tj. motyw 16 dyrektywy 2001/14/WE wyjaśnia, że systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na uczciwą konkurencję przy wykonywaniu przewozów kolejowych. Art. 5 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE zdanie 1 stanowi natomiast, że przedsiębiorstwa kolejowe będą, na niedyskryminujących zasadach, uprawnione do minimalnego pakietu dostępu i dostępu do torów w celu obsługi urządzeń. Art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE przewiduje, że bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 lub 5 tego artykułu lub art. 8, opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń zostaną ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Wydaje się, że dla dokonanej przez TSUE wykładni art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14/WE mniejsze znaczenie miały art. 5 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 7 ust. 7 dyrektywy 2001/14/WE,

gdyż przepisy te dotyczą usług innych niż usługi, za które w polskim porządku prawnym ustalane są stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Porównanie treści dyrektywy 2001/14/WE i dyrektywy 2002/34/UE wskazuje, że w powyższym zakresie w nowszej dyrektywie utrzymano wcześniejszy model regulacji. Odpowiednikami motywów 5, 11 i 16 dyrektywy 2001/14/WE są motywy 34 i 42 dyrektywy 2002/34/UE. Natomiast odpowiednikami art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 7 ust. 3 dyrektywy są art. 13 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 2012/34/UE. W powołanych motywach i przepisach dyrektywy 2012/34/UE powtórzono zasady wyrażone w dyrektywie 2001/14/WE. W zakresie transparentności wskazano, że aby zapewnić wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym przejrzystość i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury kolejowej i usług w obiektach infrastruktury usługowej, wszystkie informacje wymagane przy wykorzystywaniu uprawnień do dostępu powinny zostać opublikowane w regulaminie sieci (motyw 34 dyrektywy 2012/34/UE). Natomiast w zakresie wysokości opłat wyjaśniono, że systemy pobierania opłat i alokacji zdolności przepustowej powinny pozwalać na równy i niedyskryminacyjny dostęp dla wszystkich przedsiębiorstw i mieć na celu możliwie jak najpełniejsze zaspokojenie potrzeb wszystkich użytkowników i rodzajów przewozów w sposób sprawiedliwy i niedyskryminacyjny. Ponadto takie systemy powinny pozwalać na uczciwą konkurencję przy wykonywaniu przewozów kolejowych (motyw 42 dyrektywy 2012/34/UE). Przepisy dyrektywy 2012/34/UE wymagają, aby zapewniony został wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym, w niedyskryminacyjny sposób, minimalny pakiet dostępu (art. 13 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE). Bez uszczerbku dla innych przepisów dyrektywy 2012/34/UE, opłaty za minimalny pakiet dostępu oraz dodatkowo za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej powinny być ustalane po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu (art. 31 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 2012/34/UE).

Celowe jest ustalenie czy zbieżność między przepisami dyrektywy 2001/14/WE oraz dyrektywy 2002/34/UE przesądza o tym, że również na podstawie przepisów dyrektywy 2002/34/UE przedsiębiorstwom kolejowym przysługuje prawo do zaskarżenia do sądu decyzji organu regulacyjnego zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej. Aby udzielić odpowiedzi na takie pytanie, zasadne jest odwołanie się do dwóch zasad prawa unijnego – zasady *acte éclairé* oraz zasady *acte clair*.

Zgodnie z wypracowaną w orzecznictwie unijnym¹⁷ zasadą *acte éclairé* sądy krajowe (sądy ostatniej instancji) są zwolnione z obowiązku kierowania do TSUE pytań prejudycjalnych, jeżeli TSUE już wcześniej wydał orzeczenie w sprawie wykładni danego przepisu prawa unijnego (Zalasiński, dostęp w LEX). Zagadnienie dotyczące prawa przewoźników kolejowych do zaskarżenia decyzji zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej było już przedmiotem analizy przez TSUE, jednak wyrok w sprawie C-563/20 dotyczy wykładni innej dyrektywy. W związku z taką sytuacją konieczne jest również odwołanie się do zasady *acte clair* ustalonej w orzecznictwie TSUE¹⁸. Zgodnie z tą zasadą nie ma potrzeby występowania do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli przepis prawa unijnego nie budzi wątpliwości (Półtorak, 2009, s. 59). Odwołanie się do zasad *acte éclairé* oraz *acte clare* prowadzi do wniosku, iż na podstawie przepisów dyrektywy 2012/34/UE

¹⁷ Wyr. z 27.03.1963 r. w połączonych sprawach 28-30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Administration fiscale néerlandaise*, ECLI:EU:C:1963:6.

¹⁸ Wyr. TSUE z 6.10.1982 r. w sprawie 283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità*, ECLI:EU:C:1982:335.

przedsiębiorstwom kolejowym przysługuje prawo do zaskarżenia do sądu decyzji organu regulacyjnego zatwierdzającego stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej. Wprawdzie wyrok TSUE w sprawie C-563/20 przesądza o istnieniu takiego uprawnienia przedsiębiorstw kolejowych dotyczył wykładni wcześniejszej dyrektywy, jednak ze względu na powielenie w dyrektywie 2012/34/UE przepisów ujętych wcześniej w dyrektywie 2001/14/UE, których treść została uzasadniona podobnymi motywami, w świetle zasady *acte clair*, pozwala na stwierdzenie, że uprawnienie przedsiębiorstw kolejowych do zaskarżenia do sądu decyzji organu regulacyjnego zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej wynika również z dyrektywy 2012/34/UE.

V. Realizacja przez przewoźników kolejowych prawa do zaskarżenia decyzji Prezesa UTK

Oceny wymaga sytuacja, w której w przepisach unijnych określone zostało prawo zaskarżenia przez przewoźników kolejowych do sądu decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej, a polskie przepisy nie przewidują wprost takiego prawa. W tym zakresie częściowo odpowiedź została udzielona przez TSUE w wyroku w sprawie C-563/20. W pkt 71 uzasadnienia tego wyroku przypomniano, iż już w wyroku w sprawie C-120/20 TSUE orzekł, iż przepisy art. 30 ust. 2 i 6 dyrektywy 2001/14 są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, w związku z czym wywierają bezpośredni skutek, a w konsekwencji przepisy te wiążą wszystkie władze państw członkowskich, nie tylko sądy krajowe, lecz także wszystkie organy administracji, w tym władze zdecentralizowane, i władze te są zobowiązane do ich stosowania. TSUE odwołał się zatem do koncepcji bezpośredniego skutku dyrektywy. Zgodnie z tą koncepcją wypracowaną w orzecznictwie TSUE, jeżeli przepisy dyrektywy przyznające uprawnienia jednostkom są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mogą się powoływać bezpośrednio na nie przeciwko państwu członkowskiemu, jeżeli państwo nie dokonało transpozycji dyrektywy lub dokonało jej nieprawidłowo, a upłynął termin jej implementacji (Kornobis-Romanowska, 2007). Norma jest jasna i precyzyjna, gdy istnieje możliwość określenia tożsamości adresata uprawnienia, treści uprawnienia oraz podmiotu odpowiedzialnego za realizację tego uprawnienia. Norma jest bezwarunkowa, gdy jej skuteczność nie jest uzależniona od podjęcia działania przez państwo członkowskie (Brodecki, Drobysz, Majkowska-Szulc, Pyć, Tomaszewska i Zużewicz, 2006, komentarz do art. 249 TWE).

Ważne jest, że powoływanie się przez jednostki na bezpośredni skutek dyrektywy przed sądem krajowym jest możliwe w sprawach przeciwko państwu (w relacjach wertykalnych). W orzecznictwie TSUE podkreśla się, że dyrektywa nie może samoistnie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, nie jest zatem dopuszczalne powoływanie się na bezpośredni skutek dyrektywy w sprawie przeciwko jednostce¹⁹. W konsekwencji należy ustalić czy możliwe jest powoływanie się przez przewoźników kolejowych przed sądem krajowym na bezpośredni skutek dyrektywy w sprawie dotyczącej zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej, gdyż zatwierdzone stawki

¹⁹ M.in. wyr. TSUE z 5.04.1979 r. w sprawie 148/78, *Pubblico Ministero przeciwko Tullio Ratti*. ECLI:EU:C:1979:110; wyr. TSUE z 5.10.2004 r. w połączonych sprawach od C-397/01 do C-403/01, *Bernhard Pfeiffer (C-397/01)*, *Wilhelm Roith (C-398/01)*, *Albert Süß (C-399/01)*, *Michael Winter (C-400/01)*, *Klaus Nestvogel (C-401/01)*, *Roswitha Zeller (C-402/01)* i *Matthias Döbele (C-403/01) przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*. ECLI:EU:C:2004:584 oraz wyr. TSUE z 7.06.2007 r. w sprawie C-80/06, *Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi przeciwko Ecorad Srl*. ECLI:EU:C:2007:327.

nie mają charakteru daniny publicznej, lecz stanowią podstawę ustalenia opłat, jakie stosować ma podmiot prywatny będący zarządcą infrastruktury kolejowej.

W celu odpowiedzi na takie pytanie zasadne jest odwołanie się do wyroku TSUE wydanego w podobnej sprawie na rynku telekomunikacyjnym, tj. do wyroku w sprawie C-508/14²⁰. W tej sprawie TSUE rozważał czy możliwe jest powoływanie się na bezpośredni skutek dyrektywy przed sądem krajowym rozpoznającym zaskarżenie decyzji administracyjnej ustalającej wysokość finansowania kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Finansowanie miało zostać przyznane przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, na którego nałożono obowiązek świadczenia usługi powszechnej. Wątpliwość co do tego czy powoływanie się na bezpośredni skutek dyrektywy w takiej sprawie było dopuszczalne powstała, ponieważ mimo ustalenia wysokości finansowania decyzją administracyjną krajowego organu regulacyjnego, obowiązek zapłaty (zapewnienia finansowania) ciążył na innych przedsiębiorstwach telekomunikacyjnych, ze względu na zastosowanie mechanizmu dzielenia kosztu netto. TSUE uznał, że uzyskanie finansowania usługi powszechnej nie stanowi obowiązku przewidzianego dyrektywą, lecz uprawnienie. W ocenie TSUE negatywne skutki dla praw osób trzecich, nawet gdy da się je z pewnością przewidzieć, nie uzasadniają faktu pozbawienia jednostki możliwości powołania się na przepisy dyrektywy przeciwko danemu państwu członkowskiemu. Podobne stanowisko zostało wyrażone w innych orzeczeniach TSUE²¹. Stanowisko wyrażone w wyrokach TSUE pozwala na przyjęcie wniosku, że przewoźnicy kolejowi w celu uzasadnienia swojego uprawnienia do zaskarżenia do polskiego sądu decyzji Prezesa UTK zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej są uprawnieni do powoływania się na bezpośredni skutek dyrektywy.

Wynikające z prawa unijnego uprawnienie do zaskarżenia decyzji zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej nie przesądza jeszcze o trybie, jaki powinien mieć zastosowanie przed sądem krajowym. W tym zakresie znajdzie zastosowanie zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich. Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich została wypracowana w orzecznictwie TSUE. Jej podwaliny zostały określone w wyrokach TSUE wydanych już w 1976 r.²² i od nazwy pierwszych wyroków często jest określana jako formuła *Rewe/Comet*. Sformułowanie tezy o istnieniu autonomii proceduralnej państw członkowskich wynika z braku kompleksowej regulacji unijnej harmonizującej prawo proceduralne państw członkowskich (Półtorak, 2014, s. 38). Autonomia proceduralna państw członkowskich jest rozumiana jako kompetencja państwa członkowskiego do uregulowania właściwości sądów i procedur (sądowych) służących rozpoznawaniu roszczeń opartych na prawie unijnym (ochronie praw wynikających z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa unijnego) (Wróbel, 2005, s. 35).

Wcześniej już wyjaśniono, że odwołanie do SOKiK od decyzji Prezesa UTK zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej wnosi się w terminie 2 tygodni (14 dni) od jej doręczenia. Jednak ze względu na to, że przewoźnicy kolejowi nie są stronami postępowania administracyjnego przed Prezesem UTK w sprawie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej, decyzja wydana w takim postępowaniu nie musi zostać im

²⁰ Wyr. TSUE z 6.10.2015 r. w sprawie C-508/14, *Český telekomunikační úřad przeciwko T-Mobile Czech Republic a.s. i Vodafone Czech Republic a.s.* ECLI:EU:C:2015:657.

²¹ M.in. wyr. TSUE z 7.01.2004 r. w sprawie C201/02, *Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*. ECLI:EU:C:2004:12; wyr. TSUE z 17.07.2008 r. w sprawach połączonych od C152/07 do C154/07, *Arcor AG & Co., KGCommunication Services TELE2 GmbH, Firma 01051 Telekom v. GmbHBundesrepublik Deutschland*. ECLI:EU:C:2008:426.

²² Wyr. TSUE z 16.12.1976 r. w sprawie 33/76, *Rewe-Zentralfinanz AG i Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland*. ECLI:EU:C:1976:188 oraz wyr. TSUE z 16.12.1976 r. w sprawie 45/76, *Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*. ECLI:EU:C:1976:191.

doręczona. Z tego powodu mogą powstać wątpliwości czy i kiedy dla przewoźników kolejowych biegnie termin na wniesienie odwołania. W tym zakresie pomocne może być odwołanie się do orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego terminów na wniesienie odwołania w administracyjnym toku postępowania oraz skarg do sądów administracyjnych. Sądy administracyjny co do zasady przyjmują, że wniesienie odwołania od decyzji przed rozpoczęciem biegu terminu do dokonania tej czynności, co następuje z dniem doręczenia decyzji, jest przedwczesne i nie może wywoływać skutków prawnych²³. Podobne stanowisko jest prezentowane w przypadku wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego przed doręczeniem decyzji²⁴. Taki pogląd jest prezentowany w sprawach, w których tylko jeden podmiot jest stroną postępowania administracyjnego. Natomiast bardziej liberalne jest orzecznictwo sądów administracyjnych w sprawach, w których stronami jest kilka podmiotów. Akceptowane jest stanowisko, iż jeżeli decyzja weszła do obrotu prawnego, tj. została doręczona jednej ze stron postępowania, skuteczne będzie wniesienie odwołania przez inną stronę, nawet jeżeli tej stronie nie została ona doręczona²⁵. Przyjmuje się jednak, że strona postępowania administracyjnego, niebędąca jedyną stroną tego postępowania, która została w tym postępowaniu pominięta przez nedoręczenie jej decyzji organu pierwszej instancji, może wnieść odwołanie w terminie, który biegnie dla pozostałych stron postępowania. Po upływie terminu dla pozostałych stron, który jest liczony od doręczenia im decyzji, uprawnienie do wniesienia odwołania wygasa dla strony, której decyzja nie została doręczona. Po upływie ustawowego terminu do wniesienia odwołania osoba, która w postępowaniu w pierwszej instancji nie brała udziału, a jest stroną, nie ma prawa do wniesienia odwołania. Przysługuje jej natomiast prawo żądania wznowienia postępowania przewidziane w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.²⁶. Przepis ten przewiduje uprawnienie do żądania wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną dla strony, która bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Jednak z uprawnienia do żądania wznowienia postępowania nie będzie mógł skorzystać przewoźnik kolejowy, gdyż nie jest on stroną postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej. W orzecznictwie zwraca się również uwagę, że podejmowanie w takim przypadku próby obrony interesu przez instytucję przywrócenia terminu do wniesienia odwołania jest niedopuszczalne, gdyż z takiego wniosku może skorzystać tylko strona, której organ doręczył decyzję²⁷.

Kierując się stanowiskiem wyrażonym wyłącznie w polskim orzecznictwie, należałoby uznać, że z uwagi na brak doręczenia decyzji, przewoźnicy kolejowi nie są uprawnieni do wniesienia odwołania. Takie stanowisko prowadziłoby jednak do podważenia zasady efektywności prawa unijnego. Ze względu na bezpośrednią skuteczność przepisów dyrektywy przewidujących prawo do zaskarżenia decyzji zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej, każde państwo członkowskie, w tym Polska, powinno podjąć wszelkie działania w celu realizacji praw przewoźników kolejowych.

W tym zakresie istotna może być rola Prezesa UTK, tj. organu państwowego, który pomimo brzmienia krajowych przepisów, kierując się zasadą efektywności prawa unijnego, może zdecydować o doręczaniu decyzji wszystkim przewoźnikom kolejowym lub też tym, którzy wystąpili

²³ Wyr. NSA z 5.06.2008 r., sygn. akt I OSK 831/07.

²⁴ Wyr. NSA z 27.03.2019 r., sygn. akt I GSK 325/19.

²⁵ Post. NSA z 16.02.2021 r., sygn. akt II OSK 246/21.

²⁶ Wyr. NSA z 7.04.2009 r., sygn. akt II OSK 505/08.

²⁷ Wyr. NSA z 18.07.2014 r., sygn. akt II OSK 555/13.

o ich doręczeniu w celu rozważenia złożenia odwołania. W takim przypadku nie powstałaby wątpliwość dotycząca początku biegu terminu do wniesienia odwołania. Zwrócić należy uwagę, że nie można identyfikować wymogu doręczenia decyzji z publikowaniem na stronie internetowej Urzędu Transportu Kolejowego jawnych wersji tych decyzji. Przeciwno takiemu stanowisku przemawia orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym uznaje się, że doręceniem decyzji nie jest późniejsze poinformowanie podmiotu o fakcie wydania decyzji²⁸. Należy również wziąć pod uwagę, że przepisy k.p.a. precyzyjnie regulują zasady doręczeń aktów administracyjnych, a wśród sposobów doręczeń nie wymieniono doręczenia poprzez opublikowanie aktu administracyjnego na stronie internetowej. W konsekwencji, jeżeli Prezes UTK nie doręczy przewoźnikom kolejowym decyzji, przewoźnicy kolejowi zamierzający złożyć odwołanie staną przed istotnym problem dotyczącym ustalenia w jakim terminie należy je wnieść.

Najbardziej bezpiecznym rozwiązaniem będzie wniesienie odwołania w terminie, w którym uprawnienie do jego złożenia przysługiwać będzie zarządcy infrastruktury kolejowej. Przeszkodę stanowić może jednak brak wiedzy o dniu, w którym decyzja została doręczona zarządcy infrastruktury. W konsekwencji może się zdarzyć, że przewoźnik kolejowy wnieśli odwołanie przed rozpoczęciem biegu terminu przedawnienia dla zarządcy infrastruktury lub po jego upływie. Wydaje się, że jeżeli zaistnieje taka sytuacja, z uwagi na brak krajowych przepisów proceduralnych, określających zasady wnoszenia odwołań przez przewoźników kolejowych, sądy w większości przypadków powinny uznawać, iż odwołanie zostało wniesione w terminie. O takim podejściu przesądza bezpośrednie związanie sądu krajowego przepisami dyrektywy nakazującymi zapewnienie skutecznego prawa do sądu w celu kontroli decyzji organu regulacyjnego w przedmiocie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Ewentualne odrzucenie odwołania powinno mieć miejsce tylko w przypadku oczywistej próby nadużywania swojego prawa przez przewoźnika, co może mieć miejsce, jeżeli przewoźnik już wcześniej wiedział o swoim uprawnieniu do żądania przeprowadzenia kontroli sądowej i z przyczyn od niego zależnych nie skorzystał z tego uprawnienia.

Brak krajowych regulacji dotyczących zasad wnoszenia odwołań przez przewoźników kolejowych od decyzji Prezesa UTK zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej świadczy o niepełnym implementowaniu dyrektywy 2012/34/UE do polskiego porządku prawnego. Wydaje się, że ustawodawca powinien możliwie szybko dokonać zmiany przepisów procedury, aby wyeliminować istniejący stan niepewności. Nowe przepisy, poza tym, że powinny precyzyjnie definiować termin na wniesienie odwołania przez przewoźników, określać powinny również zasady zapoznania się przez przewoźników kolejowych z aktami postępowania administracyjnego, w którym została wydana decyzja Prezesa UTK. Należy wziąć pod uwagę, że przewoźnicy kolejowi z uwagi na brak statusu strony w takim postępowaniu, nie mają dostępu do materiału zebranego w sprawie. W konsekwencji, aby prawo do kontroli sądowej rozstrzygnięć Prezesa UTK było efektywne, nie jest wystarczające ograniczenie się do formalnego określenia uprawnienia do wniesienia odwołania. Konieczne jest również zagwarantowanie, aby przewoźnik kolejowy miał możliwość żądania przeprowadzenia sądowej kontroli istoty decyzji wydanej przez Prezesa UTK.

²⁸ Wyr. NSA z 18.07.2014 r., sygn. akt II OSK 555/13.

VI. Podsumowanie

Polski ustawodawca wprowadził rozwiązanie polegające na zatwierdzeniu stawek jednostkowych opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej w formie decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa UTK. Status strony w postępowaniu administracyjnym, w którym wydawana jest taka decyzja, przysługuje jedynie zarządcy infrastruktury. Stronami takiego postępowania nie są przewoźnicy kolejowymi.

Dotychczas, na gruncie polskich przepisów przyjmowano, że ze względu na brak statusu strony w postępowaniu administracyjnym, przewoźnikom kolejowym nie przysługuje prawo zaskarżenia decyzji Prezesa UTK do SOKiK. Takie stanowisko uległo zmianie w związku z wyrokiem TSUE z 24 lutego 2022 r. w sprawie C-563/20, w którym stwierdzono, że przepisy dyrektywy 2001/14/WE przyznają przewoźnikom kolejowym prawo do zaskarżenia przed właściwym sądem decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej ustalone przez zarządcę infrastruktury stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do tej infrastruktury. Powołany wyrok dotyczy nieobowiązującej już dyrektywy, gdyż obecnie regulacja dotycząca m.in. zasad dostępu do infrastruktury kolejowej ujęta jest w dyrektywie 2012/34/UE. Jednak podobieństwo przepisów określonych w dyrektywie 2001/14/WE oraz dyrektywie 2012/34/UE, a właściwie powtórzenie w nowszej dyrektywie wcześniejszych rozwiązań, pozwala na przyjęcie stanowiska, iż również na podstawie dyrektywy 2012/34/UE przewoźnikom kolejowym przysługuje prawo do żądania przeprowadzenia przez sąd krajowy kontroli decyzji zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Dokonując wykładni przepisów unijnych w wyroku w sprawie C-563/20, TSUE podniósł, iż w zakresie prawa do żądania kontroli sądowej przepisy dyrektywy są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, w związku z czym wywierają bezpośredni skutek. Oznacza to, że pomimo braku polskich przepisów określających prawo przewoźników kolejowych do zaskarżenia do sądu decyzji zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej, przewoźnicy mogą żądać przeprowadzenia kontroli sądowej, powołując się bezpośrednio na przepisy dyrektywy. Przepisy unijne nie zawierają przepisów proceduralnych dotyczących zaskarżenia decyzji organu regulacyjnego. W tym zakresie znajduje zastosowanie zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich. Bezpośredni skutek dyrektywy powoduje jednak, że polskie przepisy proceduralne nie mogą uniemożliwiać przewoźnikom kolejowym zaskarżenia decyzji organu regulacyjnego. W konsekwencji, przeszkody do zaskarżenia takiej decyzji nie może stanowić brak ich doręczenia przewoźnikom kolejowym. Nie powinien negatywnie oddziaływać na prawa przewoźników kolejowych brak określenia w polskich przepisach od kiedy dla przewoźników kolejowych biegnie termin na wniesienie odwołania, jak również kiedy termin taki upływa. Ze względu na brak polskich regulacji w tym zakresie, sądy krajowe powinny odmówić kontroli sądowej decyzji organu regulacyjnego na żądanie przewoźnika kolejowego tylko w przypadku oczywistej próby nadużywania swojego prawa przez przewoźnika. W szczególności dotyczy to sytuacji, w której przewoźnik wcześniej wiedział o swoim uprawnieniu do żądania przeprowadzenia kontroli sądowej i z przyczyn od niego zależnych nie skorzystał z tego prawa. Zasadny wydaje się również wniosek, że w związku orzecznictwem unijnym polski ustawodawca powinien rozważyć zmianę przepisów proceduralnych w taki sposób, aby przewoźnikom kolejowym zapewnić wprost prawo do zaskarżenia decyzji Prezesa UTK zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej.

Bibliografia

- Brodecki, Z., Drobysz, M., Majkowska-Szulc, S., Pyć, D., Tomaszewska, M. i Zużewicz, I. (2006). *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*. Wyd. 2. Warszawa: LexisNexis/LEX/el.
- Flaga-Gieruszyńska, K., Flejszar, R. i Marszałkowska-Krześ, E. (red.). (2021). *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck/Legalis.
- Garlicki, L. i Zubik, M. (red.). (2016). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. II. Wyd. II. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kornobis-Romanowska, D. (2007). *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*. Wyd. 1. Warszawa: Wolters Kluwer/LEX/el.
- Król, M. i Banaszczyk, T. (2013). Jak lepiej wyzyskać potencjał separacji pionowej w transporcie kolejowym w Polsce? *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(2).
- Małyś-Ptak, K. (2019). *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Półtorak, N. (2014). Efektywność prawa Unii Europejskiej a polska procedura administracyjna i sądowno-administracyjna. *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*, 3(54).
- Półtorak, N. (2009, sierpień). Procedura prejudycjalna – wprowadzenie i wyrok ETS z 6.10.1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT i Lanifi cio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità. *Europejski Przegląd Sądowy*, (8).
- Suwaj, R. (2021). *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Trela, M. (2016). Interes prawny przewoźników kolejowych w postępowaniu nadzorczym prowadzonym przez Prezesa UTK wobec zarządców infrastruktury kolejowej – przegląd orzecznictwa. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2(5).
- Trochym, Ł. (2020). Kilka uwag na temat zapewnienia efektywności orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na tle wyroku w sprawie C-512/10 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w świetle praktyki orzeczniczej sądów polskich. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 8(9).
- Wróbel, A. (2005). Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (1).
- Zalasiński, A. *Obligatoryjność i fakultatywność procedury prejudycjalnej*. Warszawa: ABC. LEX/el (dostęp: 31.12.2022 r.).