

Uprawnienie przewoźników kolejowych do zaskarżania decyzji cennikowych Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-563/20

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Decyzje Prezesa UTK w sprawach zatwierdzenia projektu cennika zarządcy infrastruktury kolejowej w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej (decyzje cennikowe Prezesa UTK)
- III. Strony postępowania przed Prezesem UTK (przewoźnik nie jest stroną)
- IV. Możliwość zaskarżenia decyzji cennikowej przez przewoźnika kolejowego
- V. Znaczenie dla spraw już zakończonych
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Z wydanego 24 lutego 2022 r. przez TSUE wyroku w sprawie C-563/20 wynika, że choć przewoźnicy kolejowi nie są stronami toczących się przed Prezesem UTK postępowań dotyczących zatwierdzania *ex ante* cenników zarządców infrastruktury kolejowej, to jednak powinni mieć możliwość wniesienia do sądu odwołania od decyzji kończących takie postępowania. Wyrok ten zapadł na gruncie nieobowiązujących już przepisów tak unijnych, jak i krajowych, jakkolwiek będzie rzutować na stosowanie analogicznych przepisów obecnie obowiązujących. Sądy krajowe potwierdzają, że prawo przewoźnika kolejowego do zaskarżenia decyzji cennikowych Prezesa UTK wynika z wywołującej w tym zakresie bezpośredni skutek unijnej dyrektywy. Choć decyzje cennikowe nie są przewoźnikom kolejowym doręczane (bo nie są stronami postępowania administracyjnego), to jednak mają oni możliwość zapoznania się z ich treścią (i zdecydowania o ewentualnym wniesieniu odwołania) od momentu opublikowania decyzji przez Prezesa UTK stosownie do dyspozycji art. 13c ust. 2 utk.

Słowa kluczowe: opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej; cennik zarządcy infrastruktury kolejowej; projekt cennika; decyzja cennikowa Prezesa UTK; zatwierdzenie projektu cennika; odwołanie.

JEL: K23

* Doktor nauk prawnych; adwokat, associate partner w Kancelarii Prof. Marek Wierzbowski i Partnerzy. ORCID: 0000-0002-4338-7167.

I. Wprowadzenie

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie C-563/20, *ORLEN KoITrans sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego* (dalej: Prezes UTK) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) orzekł w pkt 1 sentencji, że dyrektywa 2001/14¹ nie reguluje prawa przedsiębiorstwa kolejowego (zgodnie z nomenklaturą przyjęta w polskich przepisach krajowych – przewoźnika 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. Natomiast w pkt 2, że przepisy tej dyrektywy 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 przez zarządcę infrastruktury stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do tej infrastruktury. Choć wyrok ten zapadł na gruncie nieobowiązującej już dyrektywy 2001/14 i odnosi się także do nieobowiązujących już regulacji krajowych dotyczących zatwierdzania przez Prezesa UTK stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, to będzie rzutować na stosowanie analogicznych przepisów dyrektywy 2012/34², która zastąpiła dyrektywę 2001/14, w kontekście obecnie obowiązujących regulacji krajowych dotyczących zatwierdzania przez Prezesa UTK projektu cennika zarządcy infrastruktury kolejowej w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej.

W świetle tego wyroku, choć przewoźnicy kolejowi nie są stroną postępowania cennikowego przed Prezesem UTK, powinni mieć możliwość zaskarżenia wydanej przez ten organ decyzji cennikowej, nawet jeśli nie wynika to z przepisów krajowych. Niesie to za sobą szereg problemów proceduralnych, z którymi musi zmierzyć się Prezes UTK oraz sąd ochrony konkurencji i konsumentów (dalej: SOKiK).

II. Decyzje Prezesa UTK w sprawach zatwierdzenia projektu cennika zarządcy infrastruktury kolejowej w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej (decyzje cennikowe Prezesa UTK)

W myśl obecnie obowiązujących przepisów ustawy o transporcie kolejowym³ (dalej: utk), zarządca opracowuje system pobierania opłat na okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów oparty na takich samych zasadach w odniesieniu do wszystkich aplikantów dla całej sieci kolejowej (art. 33 ust. 1 utk). Zarządca opracowuje projekt cennika określającego m.in.: sposób ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej na podstawie stawek cząstkowych i współczynników korygujących wraz z określeniem ich wartości oraz sposób ustalania stawki jednostkowej opłaty manewrowej (art. 33 ust. 13 pkt 2 i 3 utk). Niezwłocznie po jego opracowaniu

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 przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE 2001 L/75).

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

³ Ustawa z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1984).

zarządca umieszcza projekt cennika w regulaminie sieci oraz, nie później niż w terminie 9 miesięcy przed rozpoczęciem okresu obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów, przedkłada do zatwierdzenia Prezesowi UTK w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej obejmującego kalkulację wysokości zastosowanych stawek cząstkowych i współczynników (art. 33 ust. 14 utk). Prezes UTK w terminie 90 dni od dnia otrzymania projektu cennika, w drodze decyzji, zatwierdza go w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej albo odmawia jego zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia jego niezgodności z obowiązującymi przepisami (art. 33 ust. 15 utk). Brak wydania przez Prezesa UTK decyzji w wymaganym terminie jest równoważny z decyzją zatwierdzającą projekt cennika (art. 33 ust. 17 utk). W przypadku odmowy zatwierdzenia projektu cennika zarządca podejmuje decyzję albo o stosowaniu w okresie obowiązywania rozkładu jazdy pociągów, którego projekt cennika dotyczył, cennika obowiązującego w poprzednim okresie obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów, albo o opracowaniu nowego projektu cennika i ponownym przedstawieniu go do zatwierdzenia Prezesowi UTK (art. 33 ust. 18 utk). Projekt cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej może wejść w życie dopiero po jego zatwierdzeniu w tej części.

Polski prawodawca ustanowił zatem instytucję zatwierdzania przez Prezesa UTK *ex ante*, tj. przed jego wejściem w życie, projektu cennika zarządcy, ale tylko w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej. W pozostałym zakresie projekt cennika nie wymaga zatwierdzenia i wchodzi w życie wraz z okresem obowiązywania kolejnego rocznego rozkładu jazdy pociągów (zgodnie z art. 29f ust. 1 utk jest to okres od północy w drugą sobotę grudnia do północy w drugą sobotę grudnia kolejnego roku).

Należy przy tym mieć na uwadze, że analizowany wyrok TSUE zapadł na gruncie przepisów obowiązujących przed 30 grudnia 2016 roku. Wówczas zarządca miał obowiązek przekazać Prezesowi UTK stawki jednostkowe opłaty podstawowej oraz opłaty dodatkowe, poza opłatami za korzystanie z prądu trakcyjnego, wraz z kalkulacją ich wysokości (art. 33 ust. 7 utk w brzmieniu wówczas obowiązującym). Natomiast Prezes UTK, w terminie 30 dni od dnia otrzymania stawek, zatwierdzał je albo odmawiał ich zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności z zasadami, o których mowa w ust. 2–6, art. 34 oraz przepisami wydanymi na podstawie art. 35 (art. 33 ust. 8 utk w brzmieniu wówczas obowiązującym). A zatem, Prezes UTK zatwierdzał wówczas stawki jednostkowe opłaty podstawowej oraz opłaty dodatkowe. Obecnie zatwierdza on projekt cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej, czyli nie zatwierdza już samych stawek, ale sposób ich ustalenia.

Niemniej zarówno w ówczesnym, jak i w obecnym stanie prawnym, Prezes UTK władny jest do wydawania decyzji cennikowych jeszcze przed wejściem w życie danego cennika zarządcy (*ex ante*). Takie uprawnienie wynika z przepisów prawa krajowego; nie było i nadal nie jest regulowane przepisami unijnych dyrektyw.

III. Strony postępowania przed Prezesem UTK (przewoźnik nie jest stroną)

Przymiot strony postępowania administracyjnego w sprawie o zatwierdzenie projektu cennika zarządcy infrastruktury kolejowej w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej przysługuje wyłącznie zarządcy infrastruktury przedkładającemu Prezesowi UTK projekt cennika. Dopuszczone do postępowania na prawach strony, stosownie do art. 31 § i 3 k.p.a., mogą zostać także organizacje społeczne. Stroną postępowania ani uczestnikiem na prawach strony nie jest jednak przewoźnik kolejowy.

Zgodnie z art. 28 k.p.a., stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Nie ulega wątpliwości, że skoro zarządca, w wykonaniu obowiązku nałożonego na niego na podstawie art. 33 ust. 14 utk, przedkłada Prezesowi UTK projekt cennika do zatwierdzenia w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej, to jest stroną postępowania, która żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Nie istnieją jednak przepisy prawa krajowego, które pozwalałyby uznać, że takie postępowanie dotyczy także interesu prawnego lub obowiązku podmiotu innego niż zarządca. Postępowanie o zatwierdzenie projektu cennika dotyczy co najwyżej faktycznego interesu przewoźników kolejowych, ale nie ich interesów lub obowiązków wynikających z przepisów prawa materialnego. W doktrynie i orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że interes prawny⁴ strony musi wynikać z przepisu prawa materialnego, czyli z normy prawa, stanowiącego podstawę ustalenia praw lub obowiązków. Musi więc istnieć norma prawa przewidująca w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do konkretnego podmiotu możliwość wydania decyzji. Od tak pojmowanego interesu prawnego odróżnia się natomiast interes faktyczny, polegający na tym, że dany podmiot (osoba) jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającymi stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji⁵. Art. 28 k.p.a. nie stanowi samoistnej normy prawnej dla wywodzenia przymiotu strony postępowania, a zatem ustalenie interesu prawnego, o którym mowa w tym przepisie, może nastąpić jedynie w związku z konkretną normą prawa materialnego⁶.

Mając na uwadze taką treść przepisów krajowych, w doktrynie wyraźnie wskazuje się, że decyzja cennikowa Prezesa UTK nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach (w rozumieniu art. 28 k.p.a.) przewoźnika kolejowego, a więc przewoźnikowi kolejowemu nie przysługuje prawo strony w takim postępowaniu administracyjnym. Przewoźnik kolejowy nie ma również legitymacji procesowej w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji cennikowej (por. Trochym, 2020, s. 48–49; Wojciechowska, 2019, s. 522). Także z dotychczasowego orzecznictwa sądów krajowych wynika, że pomimo istnienia pośredniego związku pomiędzy zatwierdzeniem sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej a koniecznością przyjęcia obowiązującej stawki opłat w treści umowy cywilnoprawnej pomiędzy zarządcą a przewoźnikiem, interes przewoźnika kolejowego w odniesieniu do omawianego przepisu ma wymiar wyłącznie

⁴ Z którym utożsamiane jest także pojęcie „obowiązku”, o którym mowa w art. 28 k.p.a. Zob. Gołaszewski, 2021, s. 273.

⁵ Por. wyr. NSA z 17.11.2017 r., I OSK 982/17, LEX nr 2417389.

⁶ Por. wyr. NSA z 23.02.2021 r. I OSK 2382/20, LEX nr 3156796.

ekonomiczny (faktyczny), ponieważ stwierdzenie nieważności decyzji stawkowych, wpływając pośrednio na ewentualne roszczenia majątkowe wynikające ze stosunku cywilnoprawnego pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem, nie ma swojego źródła materialnoprawnego⁷.

A zatem, w świetle aktualnych przepisów krajowych oraz praktyki orzeczniczej Prezesa UTK i sądów, przewoźnicy kolejowi nie mają statusu strony postępowania administracyjnego przed Prezesem UTK toczącego się z wniosku zarządcy kolejowego o zatwierdzenie projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej. Wyrok TSUE w sprawie C-563/20 niczego w tym zakresie nie zmienia. Wręcz przeciwnie, potwierdza, że materialnoprawnej podstawy istnienia interesu prawnego przewoźników do bycia stroną takiego postępowania nie można upatrywać w przepisach unijnej dyrektywy kolejowej. Aby uznać, że stroną postępowania w sprawach, o których mowa w art. 33 ust. 15 utk, jest także każdy licencjonowany przewoźnik kolejowy, prawodawca musiałby wprowadzić przepis wprost o tym stanowiący.

TSUE wyraźnie wskazał (pkt 43–44 i 50 wyroku w sprawie C-563/20), że ani art. 30 dyrektywy 2001/14, ani żaden inny jej przepis nie przewiduje procedury zatwierdzenia opłat za infrastrukturę lub zmiennych pozwalających na określenie tych opłat. W szczególności żaden przepis rozdziału II dyrektywy 2001/14 dotyczącego opłat za infrastrukturę nie ustanawia takiej procedury zatwierdzenia. Przepisy dyrektywy nie wymagają, aby zarządcy infrastruktury przedkładali opłaty za infrastrukturę, które zamierzają pobierać lub zmienne, które pozwalają na ich obliczenie do zatwierdzenia organowi kontrolnemu. Przeciwnie, przepisy te ograniczają się do ustanowienia kontroli ustalonych już opłat. Sprawowanie tej kontroli należy do organu kontrolnego, który podejmuje rozstrzygnięcie albo na podstawie skargi, albo z urzędu. Wnioski te pozostają aktualne na gruncie dyrektywy 2012/32, ponieważ przepisy tej dyrektywy również nie przewidują procedury zatwierdzania przez organ regulacyjny projektu cennika zarządcy infrastruktury kolejowej. Taka procedura wynika wyłącznie z przepisów krajowych (art. 33 utk), które polski ustawodawca przyjął z własnej inicjatywy. Jednocześnie TSUE zastrzegł, że nie badał czy – między innymi w świetle celów realizowanych przez dyrektywę oraz zasady skuteczności – owe przepisy sprzeciwiają się zatwierdzeniu przez Prezesa UTK jednej ze zmiennych umożliwiających zarządcy infrastruktury określenie wysokości opłat za infrastrukturę należnych od przedsiębiorstwa kolejowego (przewoźnika kolejowego), czyli stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej (pkt 55 wyroku).

W efekcie takich swoich rozważań TSUE wyraźnie podkreślił (pkt 54 wyroku), że skoro unijna dyrektywa nie przewiduje procedury zatwierdzenia opłat za infrastrukturę lub zmiennych umożliwiających określenie tych opłat, nie pozwala ona też na ustalenie czy ta lub inna osoba prawna lub fizyczna posiada status „strony” w takim postępowaniu. Unijna dyrektywa nie reguluje zatem prawa przedsiębiorstwa kolejowego, które korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, do wzięcia udziału w prowadzonym przez organ kontrolny (na gruncie dyrektywy 2012/34 określanego już mianem organu regulacyjnego) postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji zatwierdzającej lub odrzucającej przedłożony przez zarządcę infrastruktury projekt stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury.

⁷ Zob. Trochym, 2020 i przywołane tam orzecznictwo, w szczególności wyr. WSA w Warszawie z 29.11.2007 r., VI SA/Wa 1517/07, LEX nr 138853.

A zatem, także w świetle wyroku TSUE w sprawie C-563/20, interesu prawnego przewoźnika kolejowego do bycia stroną takiego postępowania zgodnie z art. 28 k.p.a. nie można wywodzić z przepisów unijnej dyrektywy. Wniosek taki pozostaje aktualny także na gruncie dyrektywy 2012/34, która zastąpiła dyrektywę 2001/14. Żaden przepis także i tej dyrektywy nie przewiduje procedury zatwierdzania projektu cennika zarządcy *ex ante*, natomiast przewiduje wyraźne kompetencje organu regulacyjnego w zakresie nadzoru *ex post* nad ustalaniem przez zarządców systemami pobierania opłat za dostęp do infrastruktury oraz poziomem i strukturą takich opłat⁸.

IV. Możliwość zaskarżenia decyzji cennikowej przez przewoźnika kolejowego

Zgodnie z art. 13b ust. 2 utk, od decyzji cennikowej Prezesa UTK (wydanej na podstawie art. 33 ust. 15 utk) przysługuje odwołanie do SOKiK, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Zasada ta znajduje swoje potwierdzenie także na gruncie art. 479⁶⁹ § 1 k.p.c., jakkolwiek jest tam mowa o terminie dwutygodniowym. Nie ulega zatem wątpliwości, że przepisy krajowe zakreślają termin na wniesienie odwołania od decyzji cennikowej Prezesa UTK. Odwołanie należy wnieść w terminie dwutygodniowym (14 dni) od doręczenia decyzji.

Postępowanie sądowe stanowi kontynuację poprzedzającego je postępowania administracyjnego w tym sensie, że uczestniczą w nim te same podmioty. Stroną postępowania przed SOKiK jest tu powód, którym jest podmiot będący stroną (lub na prawach strony) w postępowaniu przed Prezesem UTK oraz pozwany, którym zawsze jest Prezes UTK. Ponadto status strony ma zainteresowany, który został w art. 479⁷² § 2 k.p.c. określony jako ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu. Jeżeli zainteresowany nie został wezwany do udziału w sprawie, SOKiK ma obowiązek wezwać go na wniosek strony albo z urzędu (por. Stefańska, 2021).

W myśl przepisów krajowych, przewoźnik kolejowy, nie będąc stroną postępowania administracyjnego, nie staje się zatem też stroną postępowania przed sądem rozpoznającym odwołanie od decyzji cennikowej Prezesa UTK. Stronami są natomiast Prezes UTK (jako pozwany), strona (lub na prawach stron) postępowania administracyjnego (tj. zarządca kolejowy albo organizacja społeczna dopuszczona do udziałów postępowaniu na prawach strony), która wniosła odwołanie (jako powód) oraz zainteresowany (tj. każda inna strona lub podmiot na prawach stron w postępowaniu administracyjnym, która nie wniosła odwołania od decyzji Prezesa UTK).

Tymczasem TSUE w wyroku w sprawie C-563/20 uznał, że choć dyrektywa 2001/14 jedynie w sposób ogólny zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia środka prawnego pozwalającego na zaskarżenie przed sądem decyzji organu kontrolnego i nie określa, komu powinna przysługiwać legitymacja procesowa czynna⁹ (pkt 60), to jednak ze względu na potrzebę zapewnienia przedsiębiorstwom kolejowym (w polskiej nomenklaturze są to właśnie przewoźnicy kolejowi), które korzystają lub zamierzają korzystać z infrastruktury kolejowej sądowej ochrony ich praw wynikających z unijnej dyrektywy (pkt 69), przedsiębiorstwa te powinny mieć możliwość

⁸ Patrz art. 56 ust. 1 lit. d i 3, ust. 6 i 9 dyrektywy 2012/34.

⁹ Zgodnie z art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14, państwa członkowskie podejmują środki konieczne do zapewnienia, żeby decyzje podejmowane przez organ kontrolny podlegały kontroli sądowej. Analogiczny przepis zawarto w art. 56 ust. 10 zd. 1 dyrektywy 2012/34. W myśl całego art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34, państwa członkowskie zapewniają kontrolę sądową nad decyzjami podejmowanymi przez organ regulacyjny. 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. Niniejszy przepis nie narusza uprawnień sądu rozpatrującego odwołanie, przyznanych, w stosownych przypadkach, na mocy prawa konstytucyjnego.

zaskarżenia przed właściwym sądem decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej ustalone przez zarządcę infrastruktury stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do tej infrastruktury (pkt 72 oraz pkt 2 sentencji wyroku TSUE). Należy przy tym wskazać, że zgodnie z wcześniejszym orzecznictwem TSUE, w sytuacji gdy brakuje szczegółowych przepisów unijnych w określonej dziedzinie, zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, jest określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień wynikających z prawa unijnego, pod warunkiem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności¹⁰. Zgodnie przy tym z art. 19 ust. 1 zd. 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹¹ to właśnie państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Natomiast na podstawie art. 47 ust. 1 zd. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹² każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule.

W myśl omawianego wyroku TSUE przewoźnicy kolejowi powinni zatem móc wnieść do SOKiK odwołanie od decyzji cennikowej Prezesa UTK, nawet jeśli nie mieli statusu strony postępowania administracyjnego. Niezbędne jest zatem określenie trybu w jakim przewoźnicy mogą wnieść odwołanie.

Należy mieć na uwadze, że jeśli przewoźnik kolejowy nie był stroną postępowania administracyjnego, to decyzja cennikowa nie zostanie mu przez Prezesa UTK doręczona. Tymczasem w myśl art. 479⁶⁹ k.p.c., odwołanie od decyzji Prezesa UTK wnosi się za jego pośrednictwem do SOKiK w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. Dwutygodniowy termin na wniesienia odwołania jest skorelowany z doręczeniem decyzji i to temu podmiotowi, który ma wnieść odwołanie. Skoro jednak przewoźnik jest uprawniony do wniesienia odwołania od decyzji, która nie została mu doręczona, to należy ustalić właściwy moment rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia odwołania. Uprawnienie do wniesienia odwołania nigdy bowiem nie jest bezterminowe, gdyż godziłoby to w podstawowe zasady ładu prawnego, w tym zasadę pewności prawa i zasadę trwałości decyzji administracyjnej. Jak wskazał Sąd Apelacyjny w Warszawie, polskiemu systemowi prawa nie jest znana instytucja zaskarżenia decyzji czy orzeczeń bez określenia terminu na dokonanie tej czynności procesowej, niezależnie od rodzaju postępowania, czy jego przedmiotu. Wnoszenie środków zaskarżenia i środków odwoławczych odbywa się zawsze w ściśle określonych ramach czasowych. Odejście od tego (przy jednoczesnym braku regulacji) byłoby naruszeniem podstawowych zasad systemu prawa wypływających z przepisów konstytucyjnych¹³.

Jedynym możliwym rozwiązaniem w tym zakresie wydaje się uznanie, że w przypadku przewoźników kolejowych termin na wniesienie odwołania, stosownie do dyspozycji art. 49 § 2 zd. 2 k.p.a.¹⁴, zaczyna biec po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło opublikowanie

¹⁰ Por. wyr. TSUE z 10.04.2003 r. w sprawie C-276/01, *Steffensen*, EU:C:2003:228, pkt 60 i przywołane tam orzecznictwo, czy wyr. TSUE z 14.06.2012 r. w sprawie C-618/10, *Banco Espanol de Credito SA*, EU:C:2012:349, pkt 46, LEX nr 1164386 i przywołane tam orzecznictwo.

¹¹ Dz. U. 2004 Nr 90 poz. 864 ze zm.

¹² Dz. Urz. UE 2007 C/303.

¹³ Por. post. Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23.03.2023 r., VII AGz 88/23, niepubl., post. Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24.03.2023 r., VII AGz 94/23, niepubl.

¹⁴ Zawiadomienie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło publiczne obwieszczenie, inne publiczne ogłoszenie lub udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej.

– zgodnie z art. 13c ust. 2 utk¹⁵ – decyzji cennikowej w Dzienniku Urzędowym Prezesa UTK. Przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 49 § 1 k.p.a.¹⁶ jest w tym przypadku właśnie art. 13c ust. 2 utk.

Należy przy tym uznać, że wszyscy przewoźnicy kolejowi są świadomi (a przynajmniej – przy dochowaniu należytej staranności wymaganej od przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na rynku kolejowym – powinni być świadomi) faktu wszczęcia i prowadzenia przez Prezesa UTK postępowania o zatwierdzenie cennika zarządcy infrastruktury kolejowej w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej. Każdy zarządca publikuje bowiem wcześniej projekt cennika (jako element regulaminu sieci), co wynika wprost z art. 33 ust. 14 oraz art. 32 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 utk i przedkłada go do zatwierdzenia Prezesowi UTK nie później niż w terminie 9 miesięcy przed drugą sobotą grudnia (art. 33 ust. 15 w zw. z art. 29f ust. 1 utk). Ponadto Prezes UTK na swojej stronie internetowej publikuje komunikaty zachęcające zainteresowane podmioty rynku kolejowego do zgłaszania uwag do projektów cenników przedłożonych przez zarządców¹⁷. Przewoźnicy kolejowi wiedząc, że zarządca przedłożył cennik do zatwierdzenia, mogą zatem spodziewać się, że w ustawowo przewidzianym terminie 90 dni Prezes UTK wyda decyzję, którą następnie ogłosi w Dzienniku Urzędowym. Publikator ten jest przy tym również łatwo dostępny dla każdego przewoźnika, ponieważ stosownie do art. 2a ustawy z dnia 2 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁸, jest on wydawany w postaci elektronicznej¹⁹.

W przypadku wniesienia do SOKiK odwołania od decyzji cennikowej przez przewoźnika kolejowego, który przecież nie był stroną postępowania przed Prezesem UTK, sąd ten stanie zatem przed wyzwaniem dokonania oceny czy takie odwołanie jest dopuszczalne także na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów. Mając na uwadze, że wyrok TSUE został wydany w oparciu o nieobowiązujące już przepisy (zarówno unijne, jak i krajowe), wydaje się, że SOKiK mógłby jeszcze skierować do TSUE pytanie prejudycjalne czy w myśl art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34 każdy licencjonowany przewoźnik kolejowy jest uprawniony do wniesienia odwołania od decyzji cennikowej Prezesa UTK, tj. decyzji wydawanej na podstawie art. 33 ust. 15 utk, nawet jeśli przepisy tej dyrektywy nie przewidują procedury zatwierdzania cennika zarządcy *ex ante*, a odwołanie od takiej decyzji w myśl przepisów krajowych może wnieść zarządca oraz organizacje społeczne reprezentujące interesy przewoźników kolejowych, dopuszczone do postępowania administracyjnego w trybie art. 31 k.p.a.

Na marginesie wypada przy tym wskazać, że odrębną kwestią, do której nie odnosił się wyrok TSUE w sprawie C-563/20 pozostaje ocena krajowych przepisów dotyczących możliwości prowadzenia *ex post* – na wniosek aplikantów, w tym przewoźników kolejowych – kontroli cenników zarządców. W myśl art. 13 ust. 3c pkt 1 lit. c) utk, Prezes UTK rozpatruje skargi aplikantów

¹⁵ Wersje jawne decyzji dotyczących regulacji transportu kolejowego publikuje się w Dzienniku Urzędowym Prezesa UTK. Wersje jawne nie zawierają informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa lub stanowiących inną tajemnicę prawnie chronioną.

¹⁶ Jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiadomienie stron o decyzjach i innych czynnościach organu administracji publicznej może nastąpić w formie publicznego obwieszczenia, w innej formie publicznego ogłoszenia zwyczajowo przyjętej w danej miejscowości lub przez udostępnienie pisma w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej właściwego organu administracji publicznej.

¹⁷ Patrz choćby komunikaty dostępne pod linkami <https://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/18271,Nowy-cennik-oplat-na-sieci-PKP-PLK-w-rozkladzie-20222023--czekamy-na-opinie.html?search=54194363613>; <https://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/18611,Projekty-nowych-cennikow-oplat-w-rozkladzie-20222023.html> czy <https://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/18732,Nowy-projekt-cennika-PKP-PLK-na-rozklad-20222023.html?search=54194363613> (12.05.2022).

¹⁸ T.j. Dz. U. 2019 poz. 1461.

¹⁹ Pozyskano z: <https://dziennikurzedowy.utk.gov.pl/>.

dotyczące systemu pobierania opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej, a na podstawie art. 13b ust. 1 utk, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Zauważyć wypada, że to właśnie te regulacje krajowe stanowią implementację unijnych przepisów zawartych w art. 56 dyrektywy 2012/34, a dotyczących uprawnień nadzorczych organu regulacyjnego w odniesieniu do ustalanych przez zarządców systemów pobierania opłat oraz poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

V. Znaczenie dla spraw już zakończonych

Wielce problematyczne wydaje się praktyczne zastosowanie wniosków wynikających z wyroku TSUE w sprawie C-563/20 do zakończonych już postępowań w sprawach zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej konkretnego zarządcy na okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów zwłaszcza, że dotyczyłoby to decyzji administracyjnych już dawno skonsumowanych przez wszystkich uczestników rynku kolejowego. W grę wchodzi tu przy tym nadrzędna zasada pewności prawa.

Należy zauważyć, że pociągi uruchamiane przez poszczególnych przewoźników kolejowych już dawno przejechały po infrastrukturze kolejowej danego zarządcy, a zarządca ten pobrał z tego tytułu opłaty obliczone dla każdego z przewoźników na takich samych zasadach. W efekcie, wszyscy przewoźnicy prowadzili swoją działalność przewozową na takich samych warunkach rynkowych, a ponoszone przez siebie koszty dostępu do infrastruktury kolejowej mogli w takim samym stopniu uwzględnić przy ustalaniu cen za świadczone przez siebie usługi przewozowe. Innymi słowy, każdy przewoźnik kolejowy miał taką samą możliwość przerzucania faktycznie poniesionych przez siebie kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej na swoich klientów. Warunki konkurencji na rynku kolejowym nie zostały zatem zniekształcone i jednocześnie spełniony został cel dyrektywy 2001/14, jakim było zapewnienie wszystkim przewoźnikom kolejowym dostępu do infrastruktury kolejowej na równych zasadach. Co więcej, to właśnie próba ustalania innych stawek opłat za zrealizowane już przejazdy pociągów mogłaby prowadzić do wypaczenia sytuacji rynkowej. Poszczególni przedsiębiorcy podejmowali swoje decyzje biznesowe, w tym w zakresie działalności przewozowej (nie tylko kolejowej), na podstawie warunków rynkowych panujących w momencie podejmowania tych decyzji. Jednymi z takich powszechnie znanych warunków rynkowych były stawki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Zmiana tych warunków *post factum* musiałaby prowadzić do odmiennej oceny podjętej w przeszłości decyzji biznesowej (nie tylko co do zakresu i sposobu prowadzenia danej działalności przewozowej, lecz także co do jej podjęcia lub zakończenia). Poza tym, skoro przewoźnicy, jako przedsiębiorcy nastawieni przeciw na zysk, przerzucali koszty dostępu do infrastruktury kolejowej na swoich klientów, to podmiotami faktycznie ponoszącymi te koszty byli odbiorcy usług przewozowych. Zmiana stawek opłat za dostęp do infrastruktury *post factum* musiałaby zatem rezonować na przeszacowanie także i opłat uiszczonych przez klientów na rzecz przewoźników kolejowych. Okoliczności te należałoby brać pod uwagę także przy dokonywaniu ewentualnej oceny czy dana decyzja cennikowa wywołała nieodwracalne skutki prawne, co w myśl art. 157 § 2 k.p.a. stanowiłoby przeszkodę do stwierdzenia nieważności takiej decyzji (o czym będzie jeszcze mowa).

Uznając – tak jak zostało to zaprezentowane w pkt IV niniejszego artykułu, że przewoźnicy kolejowi mogą wnieść odwołanie od decyzji cennikowych w terminie dwutygodniowym (14 dni) po upływie czternastu dni od dnia, w którym nastąpiło opublikowanie danej decyzji w Dzienniku Urzędowym Prezesa UTK²⁰, to w przypadku decyzji historycznych²¹, terminy te już upłynęły. W grę wchodzić by tu mogły jeszcze przepisy art. 168–169 k.p.c. dotyczące przywrócenia terminu na dokonanie czynności procesowej przed sądem, niemniej w takim przypadku należałoby wywodzić, że nawet przed wydaniem przez TSUE wyroku w sprawie C-563/20 przewoźnik kolejowy był uprawniony do wniesienia odwołania od decyzji cennikowej Prezesa UTK²², ale też, że uchybił terminowi na jego wniesienie bez swojej winy. Skoro wyrok TSUE nie ma charakteru konstytutywnego, a jedynie deklaratoryjny, to opublikowanie tego wyroku nie może być uznane za moment, w którym ustała przyczyna uchybienia terminu. Sądy krajowe potwierdzają, że wyrok w sprawie C-563/20, mimo że został wydany dopiero 24 lutego 2022 r., nie zmienił obowiązujących przepisów. Została dokonana wyłącznie ich wykładnia²³. Należy mieć przy tym na uwadze, że w myśl art. 169 § 4 k.p.c., po upływie roku od uchybionego terminu, jego przywrócenie jest dopuszczalne tylko w wypadkach wyjątkowych. Ocena „wyjątkowości wypadku” należy tu oczywiście do sądu orzekającego²⁴, a wyjątkowość przywrócenia terminu po upływie rocznym wyraża się i w tym, że jego skutkiem jest zburzenie ich nieodwracalności, a w konsekwencji naruszenie stabilności obrotu prawnego²⁵.

Natomiast w kontekście pkt 1 sentencji wyroku w sprawie C-563/20 niemożliwe okazuje się skuteczne zainicjowanie przez przewoźnika kolejowego postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności historycznej decyzji cennikowej Prezesa UTK. Zgodnie z art. 157 § 2 k.p.a., postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. A zatem, aby móc skutecznie wnosić o wszczęcie postępowania nieważnościowego, należy mieć przymiot strony postępowania. Tymczasem – jak już zostało to omówione w pkt III – z przepisów ani krajowych, ani unijnych nie wynika, że przewoźnik jest stroną postępowania cennikowego. Choć nie zawsze musi zachodzić tożsamość między podmiotami w postępowaniu zwykłym i w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji, niemniej jednak to przedmiot decyzji badanej określa krąg podmiotów będących stroną postępowania tak zwykłego, jak i prowadzonego w trybie tzw. nieważnościowym. Stroną w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji będzie każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy decyzja administracyjna, której weryfikacji żąda lub która jest przedmiotem weryfikacji w postępowaniu wszczętym z urzędu²⁶. Skoro uznaje się zatem, że decyzja cennikowa nie dotyczy interesu prawnego lub obowiązku przewoźnika kolejowego (co zostało omówione w pkt III), to nie może on, na podstawie art. 157 § 2 k.p.a., żądać wszczęcia postępowania o stwierdzenie

²⁰ Stosownie do art. 49 § 1 i 2 kpa w zw. z art. 13c ust. 2 utk.

²¹ Przed wejściem w życie art. 13c ust. 2 utk za przepis szczególny, o którym mowa w art. 49 § 1 k.p.a. stanowiący podstawę publikacji decyzji cennikowych Prezesa UTK, należy uznać art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 1 i art. 8 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.).

²² Przyjmuje się, że wykładnia prawa unijnego zawarta w wyroku prejudycjalnym TSUE jest skuteczna z mocą wsteczną (*ex tunc*). Zgodnie z doktryną *acte éclairé* mogą z niej korzystać wszystkie inne sądy krajowe, także sądy innych państw członkowskich – por. post. SN z 25.01.2018 r. IV CSK 664/14, LEX nr 2466214.

²³ Por. post. Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23.03.2023 r., VII AGz 88/23, niepubl., post. Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24.03.2023 r., VII AGz 94/23, niepubl.

²⁴ Por. post. SN z 8.11.2019 r. IV CZ 79/19, LEX nr 2763791.

²⁵ Por. post. SN z 12.04.2012 r. V CK 1/12, LEX nr 1217455.

²⁶ Tak wyr. NSA z 15.01.2020 r. II OSK 421/18, LEX nr 2781897.

nieważności decyzji cennikowej. Omawiany wyrok TSUE potwierdził, że przewoźnik kolejowy nie ma przymiotu strony postępowania administracyjnego przed Prezesem UTK.

Niezależnie od powyższego, stwierdzenie nieważności decyzji cennikowej mogłoby nastąpić wyłącznie w przypadku zaistnienia przesłanek enumeratywnie wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Ponadto należy mieć na uwadze, że na skutek nowelizacji k.p.a., która weszła w życie 16 września 2021 r., nie stwierdza się nieważności decyzji – niezależnie od przesłanki nieważnościowej – jeśli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat. Już choćby ta cezura czasowa unieumożliwia wszczęcie i prowadzenie – czy to na wniosek strony, czy to z urzędu – postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji cennikowej wydanej ponad 10 lat temu. Zgodnie z tym samym przepisem nie stwierdza się nieważności decyzji, także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Wypada przy tym zauważyć, że analizowany wyrok TSUE zapadł właśnie na kanwie sprawy rozpoznawanej przed SOKiK, która nie dotyczyła odmowy dopuszczenia przewoźnika kolejowego jako strony postępowania o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej, ale właśnie odmowy wszczęcia przez Prezesa UTK postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji cennikowej²⁷. W sprawie o sygn. akt XVII Amz 73/17, uwzględniając omawiany tu wyrok TSUE w sprawie C-563/20, SOKiK uznał, że skoro postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, to nie będąc stroną postępowania o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej przewoźnik kolejowy nie jest też uprawniony do żądania wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności takiej decyzji²⁸. Choć analizowany wyrok TSUE w sprawie C-563/20 przyznaje przewoźnikowi prawo do zaskarżenia decyzji cennikowej do sądu, to jednak nie przyznaje mu prawa strony samego postępowania administracyjnego toczącego się przed Prezesem UTK. Tymczasem wniosek o wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji cennikowej nie jest odwołaniem od tej decyzji.

VI. Podsumowanie

Z analizowanego wyroku TSUE w sprawie C-563/20 wynika, że licencjonowani przewoźnicy kolejowi choć nie są stronami toczących się przed Prezesem UTK postępowań w przedmiocie zatwierdzenia projektu cennika zarządcy infrastruktury kolejowej w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej, to jednak mają możliwość wniesienia do sądu odwołania od decyzji kończących takie postępowania. Choć decyzje cennikowe nie są doręczane przewoźnikom kolejowym (a jedynie tym podmiotom, które miały przymiot strony postępowania administracyjnego przed Prezesem UTK), to jednak Prezes UTK publikuje decyzje cennikowe w Dzienniku Urzędowym i ich treść jest dostępna wszystkim uczestnikom rynku kolejowego. Przewoźnicy kolejowi z całą pewnością mogą się zapoznać z tymi decyzjami.

Sądy krajowe potwierdzają, że prawo przewoźnika kolejowego do wniesienia odwołania od decyzji wynika z unijnej dyrektywy, nawet jeśli krajowe przepisy wprost o tym nie stanowią, a przewoźnik kolejowy może się zapoznać z treścią decyzji (i podjąć decyzję o jej zaskarżeniu) od momentu jej opublikowania. Problemатyczne wydaje się jednak zastosowanie wniosków wynikających z tego wyroku do historycznych decyzji cennikowych. Reaktywowanie trybu odwoławczego

²⁷ Z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE zwrócił się SOKiK postanowieniem z 6.01.2020 r. sygn. akt XVII Amz 73/17, LEX nr 3118320.

²⁸ Decyzja dotyczyła cennika na rozkład jazdy pociągów 2010/11.

może być utrudnione ze względu na upływ wynikających z przepisów utk i k.p.c. terminów procesowych na wniesienie odwołania. Z kolei zainicjowanie przez stronę trybu nieważnościowego na podstawie przepisów k.p.a. utrudnia fakt, że TSUE w tym wyroku wcale nie uznał, aby przewoźnik kolejowy miał być stroną postępowania administracyjnego prowadzonego przed Prezesem UTK. Uwzględniając wyrok TSUE w sprawie C-563/20 SOKiK rozstrzygnął, że przewoźnik kolejowy nie jest uprawniony do skutecznego żądania wszczęcia przez Prezesa UTK postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji cennikowej²⁹. Należy także mieć na uwadze, że samo wszczęcie postępowania nieważnościowego nie musi jeszcze oznaczać wzruszenia decyzji cennikowej. Musiałyby zająć przesłanki enumeratywnie wymienione w art. 157 § 1 k.p.a., ponadto, w myśl art. 157 § 2 k.p.a. nie stwierdza się nieważności decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne.

Bibliografia

- Gołaszewski, P. (2021). W: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 7. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stefańska, E. (2021). W: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- 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).
- Wojciechowska, K.B. (2019). *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

²⁹ Por. post. SOKiK z 28.04.2022 r., XVII Amz 73/17.