

Łukasz Trochym*

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

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Prawny charakter wyroków TSUE
- III. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa
- IV. Interes prawny w byciu stroną postępowania dotyczącego stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej
- V. Stwierdzenie nieważności decyzji stawkowych z urzędu
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

W dniu 30 maja 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, w którym stwierdził, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, poprzez umożliwienie, 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. Z dokonanej przez autora analizy problemu wynika, że proces odzyskiwania przez przewoźników kolejowych uiszczonych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w nieprawidłowo skalkulowanej wysokości jest znacznie utrudniony. Konieczna jest zatem analiza czy w badanym obszarze można w ogóle mówić o efektywnym zapewnieniu wykonania wyroku TSUE w sprawie C-512/10. Autor przedstawia przy tym poglądy przedstawicieli doktryny i orzecznictwa odnoszące się do powyższego zagadnienia.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; dyrektywa 2001/14/WE; alokacja zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej; Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

JEL: K23

* Absolwent Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz Polskiej Akademii Nauk; specjalizuje się w prawie cywilnym, gospodarczym oraz procesowym, w szczególności postępowaniu administracyjnym.

I. Wprowadzenie

W dniu 30 maja 2013 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał wyrok w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*¹, w którym stwierdził, że nie przyjmując środków zachęcających zarządcę infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej, a także 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, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą odpowiednio na mocy art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa², zmienionej dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 roku³.

Celem dyrektywy 2001/14 jest zapewnienie sprawiedliwego i niedyskryminującego dostępu przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury, czyli do sieci kolejowej. Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 lub 5 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.

W uzasadnieniu wyroku w sprawie C-512/10 TSUE wskazał, że koszty pośrednie, koszty finansowe i amortyzacja dokonywana w całości zgodnie z zasadami rachunkowości, a nie na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego, powinny być wyłączone z bazy kosztowej kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp, co jest równoznaczne z tym, że koszty te nie mają w oczywisty sposób żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami. W tej sytuacji TSUE stwierdził, że polskie przepisy⁴ pozwalają, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnić koszty, których nie można uznać za koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami w rozumieniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

W następstwie wyroku TSUE w sprawie C-512/10 polski ustawodawca, kierując się wolą stworzenia systemu zachęt dla zarządcy infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej, wydał w dniu 5 czerwca 2014 r. rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej⁵. Powyższe rozporządzenie wyeliminowało możliwość naliczania przewoźnikom kolejowym marży zysku do opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów. Analogiczne rozwiązania ustawodawca przyjął także

¹ Wyr. TSUE z 30.05.2013 r. w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2013:338.

² 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. U. UE 2001 L 75); dalej: dyrektywa 2001/14.

³ Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dz. U. UE 2004 L 164/44).

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 27.02.2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 35, poz. 274); dalej: rozporządzenie z 2009 r.

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 5.06.2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. 2014, poz. 788.); dalej: rozporządzenie z 2014 r.

w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej⁶. Ponadto, zgodnie z art. 33 ust. 5 i 6 ustawy o transporcie kolejowym⁷, opłata podstawowa jest obliczana jako iloczyn przebiegu pociągu i stawki jednostkowej określonej dla przejazdu pociągu na odległość jednego kilometra. Stawki jednostkowe opłaty podstawowej ustalane są przez zarządcę po kosztach bezpośrednich, jakie zarządca ponosi jako rezultat przejazdu pociągu. W celu odzyskania całości ponoszonych kosztów zarządca może, jeżeli wykaże, że kondycja rynku to umożliwia, dokonać podwyżki stawek.

Zmiana prawa dokonana przez polskiego ustawodawcę zapewniła zatem poszanowanie zasady wyrażonej w dyrektywie 2001/14, że opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej mogą być kalkulowane jedynie w oparciu o koszty bezpośrednio ponoszone w związku z przejazdem pociągu.

Powstał jednak problem zasadności naliczenia przez zarządców opłat na podstawie przepisów poprzednio obowiązujących, w szczególności rozporządzenia z 2009 roku. Wobec Skarbu Państwa, reprezentowanego przez właściwe *statio fisci*, skierowane zostały pozwy o zapłatę z tego tytułu. Przewoźnicy kolejowi, powołując się na wyrok TSUE w sprawie C-512/10, domagali się od Skarbu Państwa naprawienia szkody wywołanej obowiązaniem w latach 2004–2014 aktów normatywnych niezgodnych z prawem unijnym (delikt legislacyjny).

W tle sporów sądowych pomiędzy Skarbem Państwa a przewoźnikami kolejowymi⁸ zarysowała się również kwestia prawnych możliwości stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) w przedmiocie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłat za udostępnienie infrastruktury kolejowej z powodu rażącego naruszenia prawa, które to decyzje zostały wydane w oparciu o przepisy prawa zakwestionowane przez TSUE w wyroku C-512/10. Powyższa okoliczność ma o tyle istotne znaczenie w analizowanym przypadku, że dopóki ostateczne decyzje administracyjne Prezesa UTK funkcjonują w obrocie prawnym, dopóty uznać należy, że stawki z nich wynikające mogły stanowić element wynagrodzenia wynikającego z umów zawieranych przez przewoźników kolejowych z zarządcami infrastruktury.

Z dokonanej przez autora analizy problemu wynika, że proces odzyskiwania przez przewoźników kolejowych uiszczonych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w nieprawidłowo skalkulowanej wysokości napotyka spore trudności. Celem autora jest zatem odpowiedź na pytanie, czy w badanym obszarze można w ogóle mówić o efektywnym zapewnieniu wykonania wyroku TSUE w sprawie C-512/10.

II. Prawny charakter wyroków TSUE

Najwyższe miejsce w strukturze unijnego sądownictwa zajmuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (przed dniem 1 grudnia 2009 r. określany mianem Trybunału Sprawiedliwości), który, działając na podstawie przepisów TFUE, jest w pewnych sytuacjach sądem pierwszej instancji, jak też rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wydanych przez Sąd, wtedy TSUE

⁶ Dz. U. 2017, poz. 755; dalej: rozporządzenie z 2017 r.

⁷ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1043); dalej: uotk.

⁸ M.in. wyr. SO w Warszawie: z 24.03.2016 r., I C 685/15, Legalis; z 5.10.2016 r., I C 382/15, Legalis; z 9.12.2016 r., II C 878/15, Legalis; z 3.03.2017 r., I C 1311/15, Legalis; z 12.05.2018 r., I C 566/17, Legalis; z 22.03.2018 r., II C 625/17, Legalis; oraz wyr. SA w Warszawie: z 21.06.2018 r., I ACa 105/17, Legalis; z 28.11.2018 r., I ACa 1046/17, Legalis.

działa jako sąd ostatniej instancji⁹. Przepis art. 91 § 1 Regulaminu Trybunału Sprawiedliwości¹⁰ stanowi natomiast, że wyrok wiąże z dniem jego ogłoszenia. Zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE, jeśli TSUE stwierdza, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału.

Analizując treść art. 267 TFUE, Sąd Najwyższy (dalej: SN) wywiódł z kolei pogląd, że „orzeczenie TSUE wydane na podstawie powyższego przepisu Traktatu wiąże tylko w sprawie, w której sąd zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego”¹¹. Sąd Najwyższy poczynił przy tym konstatację, że „orzeczenie TSUE wydane w trybie prejudycjalnym nie wywiera skutku *erga omnes*, choć mogą z niego korzystać inne sądy, ale co do zasady obowiązek dostosowania zakwestionowanej przez TSUE regulacji spoczywa na polskim ustawodawcy”. Oznacza to, że przy rozpoznawaniu następnych spraw dotyczących podobnej materii, jak ta rozpoznawana przez TSUE, sąd krajowy powinien posłużyć się wykładnią przedstawioną uprzednio przez Trybunał.

Nie ulega zatem wątpliwości, że wyrok TSUE jest wiążący dla państwa członkowskiego UE, a zatem również dla Rzeczypospolitej Polskiej, i że adresatami wyroku w takim przypadku są: władza ustawodawcza, sądownicza i wykonawcza, czyli mówiąc innymi słowami są nimi w pełni związane zarówno organy administracji, jak i podmioty prywatne, którym państwo polskie powierzyło wykonywanie zadań administracji publicznej (tzw. podmioty administrujące)¹². Państwo członkowie ma zatem obowiązek właściwie wykonać wyrok TSUE, co oznacza przede wszystkim zaprzestanie naruszenia oraz, gdzie jest to możliwe, naprawienie jego skutków¹³.

Precyzując bardziej obowiązki władzy publicznej w powyższym zakresie można wskazać na obowiązek adresowany do władzy ustawodawczej zmiany (uchylenia) zakwestionowanych przez TSUE przepisów prawa w taki sposób, aby były one zgodne z prawem unijnym. Z kolei obowiązkiem egzekutywy, podobnie jak judykatury, jest w takim przypadku stosowanie pronunijnej wykładni przepisów prawa uznanych za niezgodne z prawem Unii Europejskiej (*a contrario*, gdy nie jest to możliwe, niestosowanie ich w ogóle).

Należy mieć też na uwadze, że prawo pierwotne Unii Europejskiej nie zalicza orzeczeń TSUE do źródeł prawa unijnego, co ma ten skutek, że wydane przez TSUE wyroki nie mają mocy powszechnie obowiązującej (wiążącej). W przypadku stwierdzenia naruszenia, o jakim jest mowa w art. 260 ust. 1 TFUE, charakter orzeczenia TSUE jest deklaracyjny, wywołujący skutek *ex tunc*¹⁴.

Czy wydanie orzeczenia przez TSUE stwierdzającego niezgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym przesądza zatem o bezprawności działania władzy publicznej? W analizowanej sprawie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej samo rozstrzygnięcie TSUE zawarte w wyroku C-512/10, zdaniem autora, nie będzie stanowić prejudykatu warunkującego odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa.

⁹ Przepisy art. 257-281 TFUE.

¹⁰ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz. U. UE 2019 L 316/103).

¹¹ Postanowienie SN z 25.01.2018 r., IV CSK 664/14, OSNC 2018/11/109.

¹² Wyr. TS z 12.07.1990 r. w sprawie C-188/89 *Foster przeciwko British Gas*, ECLI:EU:C:1990:313.

¹³ Wyr. TS z 14.12.1982 r. w połączonych sprawach C-314/81 do C-316/81 oraz C-83/82 *Waterkeyn*, ECLI:EU:C:1982:430.

¹⁴ Wyr. TS z 12.09.2000 r. w sprawie C-359/97 *Komisja Europejska przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, ECLI:EU:C:2000:426; wyr. TS z 13.01.2004 r. w sprawie C-453/00 *Kühne & Heitz NV przeciwko Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, ECLI:EU:C:2004:17.

III. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP¹⁵, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Natomiast w art. 417 § 1 k.c. przewidziano, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jednocześnie art. 417¹ k.c. w § 1–3 przewiduje przypadki odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu normatywnego (§ 1), prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji (§ 2) albo niewydaniem orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa (§ 3). W tych przypadkach wymaga się stwierdzenia niezgodności z prawem odpowiednio: aktu normatywnego, prawomocnego orzeczenia lub decyzji albo niewydania orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, w odrębnym, właściwym postępowaniu¹⁶.

Nawet późniejsze uchylene decyzji administracyjnej nie powoduje jednak powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa, gdyż zgodnie z art. 417¹ § 2 k.c. warunkiem odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za wydanie decyzji administracyjnej jest jej ostateczność i stwierdzenie we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją RP, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Wartym odnotowania jest przy tym pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym „realizacja roszczenia o odszkodowanie przeciwko państwu członkowskiemu, a nawet w pewnym zakresie ocena ziszczenia się niektórych jego przesłanek, zwłaszcza przesłanki szkody oraz przesłanki związku przyczynowego, następuje wobec braku stosownych unormowań prawa unijnego przy zastosowaniu regulacji krajowych”¹⁷.

Jak wskazuje przy tym doktryna, „zgodnie z orzecznictwem TS, sądy krajowe rozpatrujące roszczenia odszkodowawcze są uprawnione do samodzielnego orzeczenia o przesłance bezprawności bez jej stwierdzenia we „właściwym postępowaniu” przez TS czy jakiegokolwiek inny organ. Biorąc bowiem pod uwagę, że TS stwierdza naruszenie prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie, a jednocześnie uznaje, że tego rodzaju orzeczenie nie jest konieczne sądom krajowym dla rozstrzygnięcia o przesłance bezprawności, wydaje się mało prawdopodobne, aby TS uznał za spełniające warunek skuteczności uzależnienie orzeczenia o tej przesłance od wyroku Trybunału Konstytucyjnego czy nawet samego TS” (Półtorak, 2010, s. 978).

W odniesieniu do decyzji administracyjnych utrwalił się natomiast w orzecznictwie Sądu Najwyższego pogląd, zgodnie z którym sąd cywilny jest uprawniony do odmowy stosowania decyzji administracyjnej wydanej przez organ oczywiście niewłaściwy lub bez zachowania jakiegokolwiek procedury oraz decyzji niepodpisanej¹⁸. Takie wadliwości decyzji nieposiadającej cech jej właściwych zbliżają ją do aktu nieistniejącego (*actus nullus*), który pozbawiony jest skuteczności w zakresie stosunków cywilnoprawnych. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w kolejnych la-

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (t.j. Dz. U. 2009 Nr 114, poz. 946); dalej: Konstytucja RP.

¹⁶ Z uwagi na złożoność zagadnienia w dalszej części artykułu autor celowo pomija kwestie związane z analizą podstaw odpowiedzialności Skarbu Państwa za delikt wadliwej legislacji, koncentrując swoją uwagę głównie na analizie podstaw odpowiedzialności z art. 417¹ § 2 k.c.

¹⁷ Wyr. SN z 19.06.2013 r., I CSK 392/12, LEX nr 1365589.

¹⁸ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 30.09.1992 r., III AZP 17/92, OSNCP 1993/3/25; wyr. SN z 21.11.1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981/8/142; wyr. SN z 9.04.1999 r., I CKN 66/98, niepubl.

tach ten kierunek wykładni został podtrzymany i sąd cywilny nie może podważać funkcjonujących w obrocie decyzji administracyjnych¹⁹.

We wspomnianych już sporach cywilnych pomiędzy Skarbem Państwa a przewoźnikami kolejowymi, ci ostatni wywodzili, że aby świadczyć swoje usługi, muszą mieć zapewniony dostęp do infrastruktury kolejowej zarządzanej przez różne podmioty. Dostęp do infrastruktury kolejowej podlega opłacie, którą przewoźnicy kolejowi uiszczali okresowo na rzecz zarządców infrastruktury. Opłata za udostępnienie infrastruktury kolejowej jest obliczana w oparciu o tzw. stawki jednostkowe. Stawki jednostkowe ustala zarządca na podstawie przepisów uotk. oraz aktów wykonawczych ministra właściwego do spraw transportu (m.in. rozporządzenia z 2009 roku). Stawki ustalone przez zarządców wymagają zatwierdzenia w formie decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa UTK. Przewoźnicy kolejowi wskazywali zatem, że niezgodność prawa polskiego (rozporządzenia z 2009 r.) z prawem unijnym (dyrektywa 2001/14) i naruszenie zobowiązań traktatowych przez Rzeczpospolitą Polską potwierdził TSUE w wyroku w sprawie C-512/10.

W konsekwencji powyższego należy odpowiedzieć na pytanie, czy przewoźnik kolejowy ma prawo do uczestniczenia w postępowaniu prowadzonym przez organ regulacyjny (Prezesa UTK), którego celem jest ustalenie stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, jak również w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności tej decyzji? Pozytywna odpowiedź na tak postawione pytanie warunkuje bowiem, zdaniem autora, możliwość dochodzenia odszkodowania przez przewoźnika od Skarbu Państwa na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., który wymaga stwierdzenia niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej w odrębnym, właściwym postępowaniu.

IV. Interes prawny w byciu stroną postępowania dotyczącego stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej

Krąg podmiotów postępowania należy ustalać w oparciu o przepis art. 28 k.p.a., zgodnie z którym stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Tak więc podmiot, który składał wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego musi wykazać swój interes prawny w takiej sprawie.

Interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza ustalenie powszechnie obowiązującego przepisu prawa – najczęściej materialnego, na podstawie którego strona formułuje swoje żądania. Interes prawny nie jest natomiast tożsamy z interesem faktycznym. Jak podkreśla przy tym doktryna, „interes prawny jest szczególnym rodzajem interesu strony i nie należy go mylić z pojęciami «interesu strony» i «interesu obywatela», którymi posługują się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego” (Kmieciak, 2013, s. 19). A zatem, stroną postępowania administracyjnego może być bowiem tylko podmiot, który posiada interes prawny do występowania w danej sprawie.

Przedmiotem analizy w badanym obszarze winna być zatem kwestia prawnych możliwości prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach z wniosków przewoźników kolejowych o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie zatwierdzenia sposobu ustalania stawek jednostkowych opłat do dostęp do infrastruktury kolejowej.

¹⁹ Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 9.10.2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008/3/30.

Zważyć należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 15 uotk, Prezes UTK w terminie 90 dni od dnia otrzymania projektu cennika, o którym mowa w art. 33 ust. 13 uotk, 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. Decyzja wydawana w tego rodzaju sprawach jest skierowana jedynie do zarządcy infrastruktury kolejowej, który niezwłocznie po opracowaniu projektu cennika umieszcza go 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 uotk). Po spełnieniu przesłanek z art. 31 k.p.a., postępowanie to może toczyć się, zdaniem autora, również przy ewentualnym udziale organizacji społecznych jako podmiotów na prawach strony.

Jak to zostało już wyartykułowane powyżej, interes prawny musi mieć oparcie w normie prawa materialnego. Tymczasem decyzja Prezesa UTK w sprawie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej i opłat dodatkowych za dostęp do infrastruktury kolejowej nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach przewoźnika kolejowego. Należy przy tym wskazać również na różnicę pomiędzy interesem prawnym a faktycznym, który posiada przewoźnik kolejowy. Od tak pojmowanego interesu prawnego judykatura odróżnia interes faktyczny, „to jest stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji”²⁰.

Stosownie do art. 4 pkt 9 uotk przewoźnikiem kolejowym jest przedsiębiorca uprawniony na podstawie licencji do wykonywania przewozów kolejowych lub świadczenia usługi trakcyjnej lub podmiot wykonujący przewozy na infrastrukturze kolei wąskotorowej. Stosownie do art. 43 ust. 5 uotk, licencja nie uprawnia przedsiębiorcy do dostępu do infrastruktury kolejowej. Procedurę udostępniania infrastruktury kolejowej reguluje art. 29 uotk, a samo udostępnienie infrastruktury kolejowej polega na przydzieleniu przewoźnikowi kolejowemu zdolności przepustowej, w tym m.in. przydzielaniu trasy pociągu, przydzielaniu zdolności przepustowej dla wykonania manewrów lub postoju pojazdów kolejowych (art. 29 ust. 1 uotk). Prawo do korzystania z przydzielonych i wyznaczonych w rozkładzie jazdy tras pociągów przewoźnik kolejowy nabywa po zawarciu umowy z zarządcą (art. 29d ust. 1 uotk), a z tytułu udostępniania infrastruktury kolejowej jej zarządca pobiera opłaty, o których mowa w art. 33 uotk. Opłaty, o których mowa są więc niezbędnym elementem umowy zawartej na podstawie art. 29d ust. 1 uotk. Wysokość opłat, która stanowi sumę opłaty podstawowej i dodatkowej ustala na podstawie art. 33 ust. 1 uotk zarządca infrastruktury kolejowej. Prezes UTK, zatwierdzając sposób ustalania stawki jednostkowej opłat na podstawie, daje podstawę do ewentualnych zmian umów cywilnoprawnych zawartych z przewoźnikami kolejowymi.

W świetle orzecznictwa sądów²¹, pomimo istnienia pośredniego związku pomiędzy zatwierdzeniem sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej za udostępnianie linii kole-

²⁰ Postanowienie NSA z 7.10.2011 r., II OZ 900/11, Legalis; postanowienie WSA w Gdańsku z 10.11.2011 r., II SA/Gd 653/11, Legalis.

²¹ Wyr. WSA w Warszawie z 29.11.2007 r., VI SA/Wa 1517/07, Legalis; wyr. SN z 16.03.2004 r., III SK 9/04, OSNAPIUS 2005/1/15; postanowienie SN z 8.03.2000 r., I CKN 1217/99, Biul. SN 2000/7/8; postanowienia SA w Warszawie z 23.10.2019 r., VII AGz 553/19, VII AGz 546/19; postanowienia SA w Warszawie z 6.11.2019 r., VII AGz 552/19, VII AGz 190/19, VII AGz 545/19, VII AGz 548/19; postanowienia SA w Warszawie z 13.11.2019 r., VII AGz 151/19, VII AGz 462/19, VII AGz 463/19, VII AGz 496/19, VII AGz 547/19, VII AGz 551/19, VII AGz 558/19, VII AGz 559/19, VII AGz 573/19, VII AGz

jowych stosowanych przez zarządcę infrastruktury w trybie art. 33 uotk a koniecznością przyjęcia obowiązującej stawki opłat w treści umowy cywilnoprawnej pomiędzy zarządcą a przewoźnikiem, to interes przewoźnika kolejowego w odniesieniu do omawianego przepisu ma wymiar wyłącznie 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 materialnoprawnego²².

Żaden ze wskazanych powyżej przepisów uotk nie daje zatem przewoźnikowi kolejowemu uprawnienia do występowania z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa UTK zatwierdzającej sposób ustalania stawki opłat. Wskazane przepisy uotk są adresowane do podmiotu, który ustala opłaty (zarządca infrastruktury) i do podmiotu, który następnie będzie ją zatwierdzał (Prezes UTK).

Tak więc w realiach analizowanego przypadku, zdaniem autora, przewoźnikowi kolejowemu nie przysługuje prawo strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym z wniosku zarządcy infrastruktury kolejowej o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz dodatkowej. Przewoźnik kolejowy z uwagi na fakt, iż jego prawa i obowiązki związane z korzystaniem z infrastruktury kolejowej kształtuje umowa cywilnoprawna zawarta z zarządcą nie ma również legitymacji procesowej w postępowaniu o stwierdzenie nieważności takiej decyzji. Zatem postępowania takie, co do zasady toczą się z udziałem jednej tylko strony – zarządcy infrastruktury kolejowej bez udziału przewoźników kolejowych²³.

V. Stwierdzenie nieważności decyzji stawkowych z urzędu

Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego, wyrażoną w art. 16 § 1 k.p.a., jest zasada trwałości decyzji administracyjnych. Jak wskazuje przy tym nauka prawa administracyjnego, „zasada trwałości decyzji ostatecznych nie może być jednak utożsamiana z niezmiennością decyzji administracyjnych. Zgodnie z art. 16 § 1 zd. 2 k.p.a., uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub w ustawach szczególnych. Oznacza to, że decyzje te nie mogą być zmieniane lub uchylane dowolnie, lecz tylko w trybie i w przypadkach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego lub w przepisach szczególnych” (Glibowski, 2020).

Z kolei możliwość wszczęcia z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wymagać będzie od organu weryfikacji pod kątem przesłanek warunkujących dopuszczalność prowadzenia takiego postępowania. Możliwości zastosowania tej instytucji określa art. 156 § 1 k.p.a. A zatem przesłanka pozytywna stwierdzenia nieważności to wystąpienie choćby jednej

574/19, VII AGz 575/19, VII AGz 621/19, VII AGz 640/19, VII AGz 705/19, VII AGz 708/19, VII AGz 709/19, VII AGz 710/19, VII AGz 771/19, VII AGz 871/19, VII AGz 872/19, orzeczenia niepublikowane.

²² Odnotować jednak należy, że postanowieniem z 28.11.2019 r. w sprawie o sygnaturze I CSK 435/18 SN zwrócił się do TSUE z pytaniami prawnymi dotyczącymi interpretacji przepisów dyrektywy 2001/14, których treść była następująca, tj.: „Czy przepisy dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r., a w szczególności art. 4 ust. 5 oraz art. 30 ust. 1, 3, 5 i 6 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie dochodzeniu przez przedsiębiorcę kolejowego, z pominięciem sądowniej kontroli decyzji organu nadzorczego, roszczeń odszkodowawczych w stosunku do państwa członkowskiego z powodu nieprawidłowej implementacji dyrektywy w sytuacji, w której elementem odszkodowania byłaby nadpłacona opłata za użytkowanie infrastruktury kolejowej?” oraz „Czy przyjęcie, że prawo do odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego za wadliwe stosowanie prawa Unii Europejskiej, a w szczególności za wadliwą implementację dyrektywy lub brak jej implementacji, przysługuje wyłącznie, gdy naruszona norma jest dla jednostek źródłem uprawnienia, naruszenie prawa ma charakter kwalifikowany (w szczególności w postaci oczywistego i ciężkiego przekroczenia władzy dyskrejonalnej państwa członkowskiego przy implementacji dyrektywy), a związek przyczynowy między naruszeniem a szkodą ma charakter związku bezpośredniego, sprzeciwia się regulacji prawa państwa członkowskiego, które przyznaje w takich przypadkach prawo do odszkodowania przy spełnieniu mniej surowych przesłanek?”. Pozyskano z: <http://www.sn.pl>, Komunikaty o sprawach (29.11.2019).

²³ Według danych UTK na 10.12.2019 r. w Polsce funkcjonuje 118 licencjonowanych przewoźników kolejowych. Pozyskano z: <https://www.utk.gov.pl>, Rejestr licencjonowanych przewoźników kolejowych (02.01.2020).

z podstaw określonych w art. 156 k.p.a. Z kolei przesłanki negatywne, określone w art. 156 § 2 k.p.a., to: upływ terminu – nie stwierdza się bowiem nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1 pkt. 1, 3, 4 i 7, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, oraz spowodowanie nieodwracalnych skutków prawnych przez decyzje.

Zgodnie z poglądami sądów administracyjnych, „o naruszeniu prawa w stopniu rażącym można mówić tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na oczywistą niezgodność. W konsekwencji traktowanie naruszenia prawa jako «rażące» może mieć miejsce tylko wyjątkowo, a mianowicie, gdy jego waga jest znacznie większa niż stabilność ostatecznej decyzji”²⁴. Z kolei „oczywistość naruszenia prawa ma miejsce w szczególności wówczas, gdy decyzja została wydana wbrew zakazom lub nakazom ustanowionym w przepisie, a także wtedy, gdy wbrew przesłankom przepisu nadano prawa lub nałożono obowiązki lub też odmówiono ich nadania (nałożenia). W sposób rażący może zostać naruszony wyłącznie przepis, który nadaje się do zastosowania w tzw. bezpośrednim rozumieniu, to znaczy taki, który nie wymaga stosowania wykładni prawa, a skutki, które wywołuje decyzja uznana za rażąco naruszającą prawo, to skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności – skutki gospodarcze lub społeczne naruszenia, których wystąpienie powoduje, że nie jest możliwe zaakceptowanie decyzji jako aktu wydanego przez organy praworządnego państwa”²⁵.

Otoczenie materialnoprawne analizowanego w niniejszym artykule zagadnienia wyznaczają przepisy dyrektywy 2001/14, jak również właściwe przepisy krajowe²⁶. Należy zwrócić uwagę, że celem określonym w art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14 było bilansowanie zestawienia rachunkowego zarządcy infrastruktury z jednej strony dochodami z opłat za infrastrukturę i nadwyżkami z innych rodzajów działalności handlowej oraz finansowaniem przez państwo, z drugiej zaś – wydatkami na infrastrukturę. Podobny cel sformułowano również w art. 8 ust. 4 obecnie obowiązującej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego²⁷. W obydwu przypadkach osiągnięciu celu zbilansowania działalności zarządcy infrastruktury miały sprzyjać podwyżki, o których mowa odpowiednio w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14 i art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34. Marża zysku określona w § 12 i 13 rozporządzenia z 2009 r., oraz we wcześniejszych rozporządzeniach z 2004 r. i 2006 r., mogła być traktowana jako podwyżka w rozumieniu art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14. W podobny sposób polskie przepisy zostały zinterpretowane przez Komisję Europejską, która złożyła do TSUE skargę na Rzeczpospolitą Polską w sprawie C-512/10. Zauważyć należy, że TSUE nie stwierdził naruszeń w tym zakresie po stronie polskiego ustawodawcy.

Zważyć również należy, iż marża zysku w ograniczonej formie nadal pozostała w polskim porządku prawnym, odpowiednikiem uprzednio obowiązującej opłaty podstawowej za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów jest bowiem w bieżącym stanie prawnym opłata za

²⁴ Wyr. NSA z 17.04.1996 r., III SA 565/95, Legalis; wyr. SN z 20.06.1995 r., III ARN 22/95, Legalis.

²⁵ Wyr. WSA w Warszawie z 6.09.2017 r., VII SA/Wa 2010/16, Legalis.

²⁶ Przepisy uo tk w brzmieniu obowiązującym w latach 2003–2014 oraz odpowiednie akty wykonawcze do tej ustawy, tj.: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 7.04.2004 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. 2004 Nr 83, poz. 768), obowiązujące od 5.05.2004 r. do 11.07.2006 r.; dalej: rozporządzenie z 2004 r.; rozporządzenie Ministra Transportu z 30.05.2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. 2006 Nr 107, poz. 737), obowiązujące od 12.07.2006 r. do 12.03.2009 r.); dalej: rozporządzenie z 2006 r.; oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 27.02.2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. 2009 Nr 35, poz. 274), obowiązujące od 13.03.2009 r. do 23.06.2014 r.

²⁷ Dz. Urz. UE L 343/32; dalej: dyrektywa 2012/34.

dostęp do obiektu infrastruktury usługowej, która stosownie do art. 36e ust. 2 uotk nie może przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora powiększonych o rozsądny zysk określony jako stopa zwrotu z kapitału własnego ustalona przez operatora, uwzględniająca ewentualne rodzaje ryzyka, w szczególności związane z przychodami, oraz średnią stopę zwrotu dla danego sektora w ostatnich latach, nie większą niż 10%. W tym zakresie przepisy uotk zachowują zgodność z dyrektywą 2012/34, która wprowadziła możliwość naliczania rozsądnego zysku (art. 31 ust 7 i 8 dyrektywy 2012/34). Pojęcie „rozsądnego zysku” definiuje z kolei art. 3 pkt 17 dyrektywy 2012/34, zgodnie z którym rozsądny zysk oznacza stopę zwrotu z własnego kapitału, która uwzględnia ryzyko, w tym związane z przychodami – lub brak takiego ryzyka – ponoszone przez operatora obiektu infrastruktury usługowej i uwzględnia średnią stopę dla danego sektora w ostatnich latach.

W tym kontekście należy zauważyć także, że w wyroku TSUE w sprawie C-512/10 wskazano, że dyrektywa 2001/14 nie zawiera żadnej definicji pojęcia „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, a żaden przepis prawa wspólnotowego nie określa kosztów objętych lub kosztów nieobjętych tym pojęciem.

Ponieważ chodzi o pojęcie z zakresu nauk ekonomicznych, którego stosowanie, jak zauważył rzecznik generalny w opinii wydanej w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, wywołuje poważne trudności w praktyce, należy uznać, że ze względu na nieprecyzyjność dyrektywy 2001/14 oraz brak dokładnej definicji pojęcia „koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, a także brak przepisu prawa unijnego, który wyliczałby szczegółowo koszty wchodzące w skład tego pojęcia, państwom członkowskim przysługuje – przy obecnym stanie prawa unijnego – pewien margines swobody w ocenie ekonomicznej do celów transponowania i stosowania omawianego pojęcia²⁸.

Ponadto, wyrok TSUE dotyczył tylko kwestii prawidłowej transpozycji prawa unijnego w kontekście przepisów rozporządzenia z 2009 r., dlatego ewentualne roszczenia związane z wyrokiem TSUE mogą dotyczyć tylko rozstrzygnięć zapadłych pod rządami rozporządzenia z 2009 roku. Wyrok TSUE nie kwestionuje przy tym zgodności z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 przepisów art. 33 ust. 2 uotk oraz § 6 rozporządzenia z 2009 roku. Za niezgodne z dyrektywą uznaje natomiast zasady kalkulacji stawek dla planowanej do udostępnienia infrastruktury kolejowej określone w § 8 tego rozporządzenia, a obejmujące: koszty bezpośrednie, koszty pośrednie, koszty finansowe oraz pracę eksploatacyjną.

Podkreślić również należy, że wyrok TSUE nie przesądził, że opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej określane przez zarządców były zbyt wysokie. Ustalono jedynie, że doszło do niewłaściwej transpozycji dyrektywy 2001/14, przez co powstała niezgodność prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej. W wyroku tym podkreślono, że pojęcie „kosztu bezpośredniego” budziło i nadal budzi wątpliwości, w wielu krajach europejskich, co do jego definicji i stosowania w praktyce, dlatego wręcz niemożliwe jest precyzyjne określenie, jakie koszty i w jakiej konkretnie wysokości są związane bezpośrednio z przejazdem pociągu. O legalnej definicji kosztu bezpośredniego można mówić dopiero od momentu wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są

²⁸ Opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen z 13.12.2012 r. w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2012:790.

ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu²⁹. Jednocześnie mocą art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34 pozostawiono zarządcom infrastruktury kolejowej możliwość dostosowania się do zasad pobierania opłat w okresie 4 lat od wejścia w życie aktów wykonawczych opracowanych przez Komisję Europejską.

Na wielorakie rozumienie w prawie europejskim pojęcia „kosztów bezpośrednich” wskazuje również preambuła do rozporządzenia KE, w której stwierdza się, że modelowanie kosztów wymaga wyższego poziomu jakości danych i wiedzy technicznej niż metody oparte na odjęciu niektórych niekwalifikowanych kategorii kosztów od kosztów całkowitych. Ponadto organy regulacyjne mogą jeszcze nie mieć możliwości sprawdzenia zgodności konkretnych obliczeń z przepisami dyrektywy 2012/34. W związku z powyższym, jeśli te bardziej rygorystyczne wymagania są spełnione, zarządca infrastruktury powinien mieć prawo do obliczania kosztów bezpośrednich na podstawie modelowania ekonometrycznego lub inżynierskiego, lub połączenia obu tych modeli.

TSUE wielokrotnie podkreślał, że nie jest możliwe utożsamianie pojęcia „kosztów bezpośrednich” z kosztami krańcowymi. W wyroku TSUE z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie C-545/10 *Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej*, TSUE nie zgodził się bowiem ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, która utożsamia koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami z wąsko rozumianym pojęciem „kosztu krańcowego”³⁰. Nie ma bowiem możliwości zastosowania zasady kosztów krańcowych sensu stricto, ponieważ opłaty nie mogą w pełni uwzględniać różnic związanych z różnymi formami użytkowania. W ww. wyroku TSUE wskazano zatem, iż państwa członkowie mają pewnego rodzaju swobodę w zakresie uregulowania sposobu określania kosztów bezpośrednich i metodologii ich obliczenia.

Jak wskazał przy tym rzecznik generalny w opinii wydanej w sprawie C-556/10 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, swoboda, o której mowa powyżej, ograniczona została jedynie pewnymi ramami wynikającymi z przepisów dyrektywy 2001/14. W myśl art. 7 ust. 3 tejże dyrektywy, bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 lub 5 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. Powołany przepis wskazuje, że zasada zwrotu kosztów bezpośrednich nie jest jedyną dopuszczalną zasadą określania ustalania wysokości stawek. Dopuszczona została również możliwość określenia zasad ustalania w taki sposób, aby zarządca miał możliwość odzyskania pełnych kosztów. Zasadę tę określa art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14, zgodnie z którym w celu uzyskania pełnego odzysku kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury, dane państwo członkowskie może, jeżeli rynek może to wytrzymać, dokonywać podwyżek na podstawie efektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad, gwarantując jednak optymalną konkurencyjność, zwłaszcza w międzynarodowych kolejowych przewozach towarowych. System pobierania opłat będzie respektować osiągnięte wzrosty produktywności przez przedsiębiorstwa kolejowe. Między tymi granicznymi systemami zarządca może stosować dodatkowe kryteria pobierania opłat, dokonując podwyżek na podstawie efektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących zasad gwarantujących optymalną

²⁹ Dz. Urz. UE L 148/17; dalej: rozporządzenie KE.

³⁰ Wyr. TSUE z 11.07.2013 r. w sprawie C-545/10 *Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej*, ECLI:EU:C:2013:509.

konkurencyjność, a także ulgi w zakresie przewidzianym przepisami dyrektywy oraz w granicach wprowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie³¹.

Podsumowując dotychczasowe analizy, zdaniem autora, zarówno z opinii wydanych przez rzecznika generalnego, w związku z szeregiem prowadzonych przez TSUE postępowań dotyczących zgodności przyjętych przez poszczególne państwa członkowskie systemów kalkulacji opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, jak i z samych orzeczeń TSUE wynika, że dyrektywa 2001/14 nie wprowadza dwóch alternatywnych systemów obliczania kosztów, lecz wskazuje w przepisie art. 7 ust. 3 i art. 3 ust. 1 poziom minimalny (koszt bezpośredni) oraz maksymalny odpowiadający całkowitej kwocie kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury. Oznacza to tym samym, że dyrektywa przyznaje zarządcy prawo ustalania stawek na poziomie wyższym niż wynikający z kosztów bezpośrednich ponoszonych jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że przepisy dyrektywy 2001/14, aby mogły być zastosowane bezpośrednio, musiałyby być wystarczająco jasne i precyzyjne, zupełne i bezwarunkowe³². Nie ulega przy tym wątpliwości, że przepisy uotk dotyczące ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej stanowiły implementację dyrektywy 2001/14. Niewątpliwie, zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń mają być ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, bez uszczerbku dla przepisów art. 7 ust. 4 lub 5 oraz art. 8 tej dyrektywy. Z treści art. 33 ust. 2 uotk wynika, że opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca tej infrastruktury jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, a zatem treść tego przepisu odpowiada treści dyrektywy. Nie ma zatem podstaw do uznania, że w tego typu sprawach konieczne będzie bezpośrednie zastosowanie dyrektywy 2001/14, skoro istnieje w systemie prawa przepis prawa krajowego – art. 33 ust. 2 uotk.

Uwzględniając powyższe argumenty, w ocenie autora, wobec decyzji Prezesa UTK wydanych na podstawie przepisów zakwestionowanych przez TSUE, przesłanki z art. 156 § 1 k.p.a., w szczególności rażące naruszenie prawa, nie wystąpiły. Z pewnością nie może być tutaj mowy o naruszeniu w stopniu rażącym, z uwagi na bardzo poważne praktyczne problemy związane z rozumieniem definicji tzw. kosztów bezpośrednich, na co zwrócił uwagę również TSUE w swoim dotychczasowym orzecznictwie. Nie istnieje też żaden przepis szczególny przewidujący nieważność z mocy prawa odnoszący się do ww. aktów Prezesa UTK.

Nie sposób zatem uznać za słuszny pogląd, że na skutek wyroku TSUE w sprawie C-512/10 Prezes UTK powinien z urzędu doprowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnych wydanych w przedmiocie stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. W zaistniałej bowiem sytuacji, zdaniem autora, samo wydanie przez TSUE orzeczenie stwierdzające niezgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym nie przesądza jeszcze o bezprawności działania władzy publicznej.

³¹ Opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen z 6.09.2012 r. w sprawie C-556/10 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2012:528.

³² Wyr. TSUE z 19.01.1982 r. w sprawie C-8/81 *Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECLI:EU:C:1982:7.

VI. Podsumowanie

Istniejące wątpliwości dotyczące kwestii doliczania marży zysku do opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej zostały ostatecznie usunięte przez polskiego ustawodawcę poprzez zmianę legislacyjną, która zapewniła poszanowanie zasady wyrażonej w dyrektywie 2001/14, że opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej mogą być kalkulowane jedynie w oparciu o koszty bezpośrednio ponoszone w związku z przejazdem pociągu.

W następstwie wyroku TSUE w sprawie C-512/10 polski ustawodawca, kierując się wolą stworzenia systemu zachęt dla zarządcy infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej, wydał w 2014 r. nowe rozporządzenie w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej. Tak więc w tym obszarze można mówić o efektywnym zapewnieniu wykonania wyroku TSUE w sprawie C-512/10.

Z kolei kwestię prawnych możliwości dochodzenia przez przewoźników kolejowych odszkodowań z tytułu uiszczonych opłat w nieprawidłowo skalkulowanej wysokości warunkuje treść art. 417¹ § 2 k.c., zgodnie z którym przesłanką odpowiedzialności cywilnej Skarbu Państwa za wydanie decyzji administracyjnej jest jej ostateczność i stwierdzenie we właściwym postępowaniu jej niezgodności z prawem. Po przeprowadzonej analizie w ramach niniejszego artykułu, autor nie doszukał się uzasadnionych argumentów do przyjęcia, że Prezes UTK ma podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Bibliografia

- Glibowski, K. (2020). Komentarz do art. 16. W: M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Półtorak, N. (2010). W: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, T.1*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kmiecik, Z.R. (2013). Interes prawny strony w postępowaniu administracyjnym. *Państwo i Prawo*, 1, 19–35.