

Sygn. akt *XVII Amz 90/17*

POSTANOWIENIE

Dnia 28 kwietnia 2022 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący – **Sędzia SO Małgorzata Perdion-Kalicka**

Protokolant – st. sekr. sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu 21 kwietnia 2022r w Warszawie

na rozprawie

sprawy z zażalenia (...) **Sp. z o.o. w P.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego**

o wszczęcie postępowania

na skutek zażalenia powoda na postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 13 czerwca 2014 r. w sprawie (...)

postanawia:

1. oddalić zażalenie;
2. zasądzić od (...) Sp. z o.o. w P. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

Sygnatura akt *XVII Amz 90/17*

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 13 czerwca 2014 r. (znak: (...)) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego na podstawie art. 61a § 1 i art. 123 kpa w zw. z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1594 z późn. zm.) w związku z wnioskiem spółki (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 26 listopada 2004 nr (...), zatwierdzającej stawki jednostkowe opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez (...) S.A. na rozkład jazdy pociągów 2004/2005 postanowił odmówić wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 26 listopada 2004 nr (...), (postanowienie k. 6).

Spółka (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. pismem z 22 grudnia 2016 r. złożyła wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia zażalenia na postanowienie Prezesa UTK z 14 czerwca 2014 r. W zażaleniu na powyższe postanowienie spółka (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. zaskarżyła to orzeczenie w całości, wnosząc o jego uchylenie w całości, jak również o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie art. 157 § 2 kpa w zw. z art. 28 kpa, 61a § 1 kpa w związku z art. 30 ust. 1 i 8 ustawy o transporcie kolejowym, art. 29 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym i art. 30 ust. 2 lit.

e dyrektywy 2001/14/WE, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez uznanie, że (...) – przedsiębiorca będący przewoźnikiem kolejowym korzystającym z infrastruktury kolejowej (...) S.A. (dalej (...)) oraz urzędzeń (...) związanych z obsługą pociągów – nie jest stroną postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i za dostęp na sieci kolejowej do urzędzeń związanych z obsługą pociągów oraz opłat dodatkowych zarządcy infrastruktury kolejowej (...), a w konsekwencji nie jest uprawniony do żądania stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w takim postępowaniu, co skutkowało niezasadnym oddaleniem skargi na postanowienie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wydanej w takim postępowaniu (wniosek o przywrócenie terminu, k. 48, zażalenie k. 62).

Ponadto, (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. wniosła o skierowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o następującej treści:

1. Czy art. 30 ust. 2 lit. e w zw. z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on przedsiębiorcy kolejowemu, który korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, prawo udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ kontrolny zmierzającym do ustalenia przez zarządcę infrastruktury wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

2. W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy art. 30 ust. 5 i 6 dyrektywy 2001/14/WE należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on przedsiębiorcy kolejowemu, który korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, prawo zaskarżenia decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej wysokość opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ustalonych przez zarządcę tej infrastruktury."

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

(...) sp. z o.o. z siedzibą w P. jest wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem (...). Przedmiotem działalności powoda jest m. in. jest transport kolejowy towarów. Powód przy wykonywaniu przewozów korzysta odpłatnie z infrastruktury kolejowej, której zarządcą jest (...) SA w W.. Wysokość opłat ponoszonych przez powoda jest zależna m.in. od stawek jednostkowych opłaty podstawowej, których wysokość zatwierdza Prezes UTK, na wniosek (...).

Decyzją z dnia z dnia 26 listopada 2004 nr (...), Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, zatwierdził stawki jednostkowe opłat za dostęp i korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez (...) S.A. na rozkład jazdy pociągów 2004/2005, wyszczególnione w załączniku do decyzji, pod względem zgodności z zasadami określonymi w art. 33 ust. 2-6, art. 34 oraz przepisami wydanymi na podstawie art. 35 ustawy o transporcie kolejowym. (decyzja Prezesa UTK z 26 listopada 2004 nr (...), k. 159, t. II akt adm.)

Pismem z dnia 7 kwietnia 2014 r. spółka (...) sp. z o.o. z siedzibą w P. wystąpiła, stosownie do treści art. 156 § 1 pkt 2 kpa, z wnioskiem o stwierdzenie nieważności przedmiotowej decyzji. Spółka wskazała, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, z tego powodu, iż zatwierdzając stawki jednostkowe opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez (...) S.A. uwzględniała koszty, które nie były bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Spółka powoływała się przy tym na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10, w którym TSUE 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 z 26 lutego 2001 w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, umożliwiając zarządcy infrastruktury, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urzędzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.

W opinii spółki (...) sp. z o.o. oparcie decyzji z 26 listopada 2004 nr (...), zatwierdzającej stawki opłat jednostkowych, na przepisach prawa krajowego sprzecznych z dyrektywą, w szczególności uwzględnienie na potrzeby ustalenia opłaty jednostkowej także kosztów pośrednio tylko ponoszonych jako rezultat wykonywania przewozu, skutkuje

nieważnością tej decyzji, a tym samym (...) sp. z o.o. przysługuje uprawnienie do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności tej decyzji (pismo z dnia 7 kwietnia 2014 r. k.1, t. II akt adm.)

Zaskarżonym postanowieniem z 14 czerwca 2014r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego na podstawie art. 61 a § 1 i art. 123 kpa, w zw. z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 26 listopada 2004 nr (...). Postanowienie to zostało zaskarżone w niniejszym postępowaniu sądowym.

Na kanwie identycznej pod względem faktycznym i prawnym sprawy XVII Amz 73/17, Sąd Okręgowy w Warszawie powziął wątpliwości co do wykładni przepisu art. 30 ust. 2 lit. e i art. 30 ust. 5 i 6 Dyrektywy 2001/14/WE, w związku z powyższym postanowieniem z 6 października 2020 r., skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego.

W szczególności Sąd zapytał TSUE czy art. 30 ust. 2 lit. e 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 należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on przedsiębiorcy kolejowemu, który korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej prawo udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ kontrolny zmierzającym do ustalenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy art. 30 ust 5 i 6 dyrektywy 2001/14/WE należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on przedsiębiorcy kolejowemu, który korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, prawo zaskarżenia decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej wysokość opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ustalonych przez zarządcę tej infrastruktury. Sprawa niniejsza była zawieszona do czasu rozpoznania pytania prawnego.

Wyrokiem z 24 lutego 2022 r. w sprawie C 563/20 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, iż art. 30 ust. 2 lit. e dyrektywy 2001/14 powinien być interpretowany w ten sposób, że nie reguluje on 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. W odpowiedzi na drugie pytanie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wskazał, że art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14 powinien być interpretowany 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.

Powyżej opisany stan faktyczny nie był między stronami sporny i został ustalony w oparciu o wyżej przywołane dowody, zgromadzone w toku postępowania administracyjnego i sądowego. Dowody te nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, by odmówić im wiarygodności czy kwestionować ich autentyczność.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Zażalenie jest niezasadne, gdyż powodowi nie przysługuje prawo do żądania stwierdzenia nieważności decyzji.

Kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy niniejszej są przepisy 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 (Dz. Urz. UE z 15.03.2001 r. Nr L 75, z późn. zm.; dalej jako: Dyrektywa).

- art. 4 ust. 1

Państwa Członkowskie ustalą ogólne ramy pobierania opłat, respektujące jednak niezależność zarządzania przewidzianą w art. 4 dyrektywy 91/440/EWG

- art. 6 ust. 2

Zarządcy infrastruktury będą mieli, przy poświęceniu należytej uwagi bezpieczeństwu oraz utrzymaniu i poprawianiu jakości usług w zakresie infrastruktury, stwarzane zachęty do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp.

- art. 7 ust. 3

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.

- art. 30 ust. 1

Bez uszczerbku dla przepisów art. 21 ust. 6 Państwa Członkowskie powołają organ kontrolny. Organ ten, którym może być minister odpowiedzialny za sprawy transportu lub każdy inny organ, będzie niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregokolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Organ ten będzie funkcjonować zgodnie z zasadami przedstawionymi w tym artykule, na mocy którego funkcje odwoławcze i kontrolne mogą być przypisywane odrębnym organom.

- art. 30 ust. 2 lit. e

Wnioskodawca będzie miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, a w szczególności przeciwko decyzjom podjętym przez zarządcę infrastruktury albo, jeśli to stosowne, przedsiębiorstwo kolejowe w zakresie dotyczącym poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty.

- Art. 30 ust 3-6

3. Organ kontrolny może zapewnić, żeby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem II i były niedyskryminujące. Negocjacje między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury dotyczące poziomu opłat za infrastrukturę mogą być dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli są prowadzone pod nadzorem organu kontrolnego. Organ kontrolny będzie interweniował, jeśli pojawi się prawdopodobieństwo, że negocjacje naruszają wymagania niniejszej dyrektywy.

4. Organ kontrolny będzie upoważniony do żądania odpowiednich informacji od zarządcy infrastruktury, wnioskodawców i wszelkich włączonych do sprawy stron trzecich w ramach zainteresowanego Państwa Członkowskiego, które muszą być dostarczone bez nadmiernej zwłoki.

5. Organ kontrolny ma obowiązek podjęcia decyzji co do wszelkich skarg oraz podjęcia działań służących naprawie sytuacji w terminie wynoszącym maksymalnie dwa miesiące od otrzymania wszystkich informacji.

Z zastrzeżeniem ust. 6 decyzja organu kontrolnego będzie wiążąca dla wszystkich stron objętych tą decyzją.

W przypadku odwołania się przeciwko odmowie przyznania zdolności przepustowej lub przeciwko warunkom oferty zdolności przepustowej organ kontrolny albo potwierdzi, że decyzja zarządcy infrastruktury nie wymaga żadnych zmian, albo będzie wymagał zmiany tej decyzji zgodnie ze wskazówkami określonymi przez organ kontrolny.

6. Państwa Członkowskie podejmą środki konieczne do zapewnienia, żeby decyzje podejmowane przez organ kontrolny podlegały kontroli sądowej.

Przepisy krajowe, które były kluczowe dla rozstrzygnięcia sprawy:

Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1594; dalej jako: utk)

- art. 13 ust 1

Do zadań Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej jako Prezes UTK), w zakresie regulacji transportu kolejowego, należy:

- 1) zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z przyznaných tras pociągów infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat;
- 2) nadzór nad zapewnieniem niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, w tym przewoźników mających siedzibę w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej;
- 3) nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat;
- 4) nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych;
- 5) rozpatrywanie skarg przewoźników kolejowych dotyczących:
 - a) regulaminu, o którym mowa w art. 32,
 - b) przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej;

- art. 13 ust 6

W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

- art. 29 ust 3

Przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z przydzielonych i wyznaczonych w rozkładzie jazdy pociągów tras pociągów po zawarciu odpowiedniej umowy z zarządcą.

- art. 29 ust. 4

Z tytułu udostępnienia infrastruktury kolejowej jej zarządca pobiera opłaty, o których mowa w art. 33.

- art. 33 ust. 1-8

1. Zarządca określa wysokość opłat za korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej.
2. Opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami.
3. Opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej stanowi sumę opłaty podstawowej i opłat dodatkowych.
 - 3a. W ramach opłaty podstawowej zarządca pobiera określoną odrębnie opłatę za:
 - 1) minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej obejmujący usługi, o których mowa w części I ust. 1 załącznika do ustawy;
 - 2) dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów obejmujący usługi, o których mowa w części I ust. 2 załącznika do ustawy.

4. Opłata podstawowa za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej jest obliczana jako iloczyn przebiegów pociągów i stawek jednostkowych ustalonych w zależności od kategorii linii kolejowej i rodzaju pociągu, oddzielnie dla przewozu osób i rzeczy.

4a. Zarządca może stosować minimalną stawkę jednostkową opłaty podstawowej. Minimalną stawkę stosuje się na jednakowych zasadach wobec wszystkich przewoźników kolejowych osób za korzystanie z infrastruktury kolejowej związane z działalnością wykonywaną zgodnie z umową o świadczenie usług publicznych.

4c. Opłata podstawowa za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów obliczana jest jako iloczyn zamówionych usług i odpowiadających im stawek jednostkowych ustalonych odrębnie dla rodzajów usług określonych w części I ust. 2 załącznika do ustawy.

5. Stawka jednostkowa opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej jest określana dla przejazdu jednego pociągu na odległość jednego kilometra.

5c. Wzrost stawek jednostkowych opłaty podstawowej dla kolejowych przewozów osób wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych, w okresie obowiązywania rozkładu jazdy pociągów, o którym mowa w art. 30 ust. 5, nie może przekraczać planowanego poziomu wskaźnika inflacji przyjętego w projekcie ustawy budżetowej na dany rok.

6. Zarządca jest obowiązany podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, odrębnie dla przewozu osób i przewozu rzeczy, wysokości i rodzaje stawek opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych.

7. Stawki jednostkowe opłaty podstawowej oraz opłaty dodatkowe, poza opłatami za korzystanie z prądu trakcyjnego, wraz z kalkulacją ich wysokości przekazuje się Prezesowi UTK.

8. Prezes UTK w terminie 30 dni od dnia otrzymania stawek, o których mowa w ust. 7, zatwierdza je albo odmawia 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. 34 ust. 1

1. Zarządca może podwyższyć opłatę, o której mowa w art. 33 ust. 2, jeżeli:

1) udokumentuje, że poniósł lub będzie musiał ponieść wydatki z tytułu:

a) powiększenia niewystarczającej zdolności przepustowej określonej linii kolejowej,

b) niekorzystnego oddziaływania ruchu pociągów na środowisko pod warunkiem, że zwiększenie opłaty będzie porównywalne do stosowanych przez konkurencyjne gałęzie transportu,

c) podnoszących efektywność inwestycji w zakresie rozwoju sieci kolejowej zakończonych lub rozpoczętych w okresie nie dłuższym niż 15 lat przed wejściem w życie ustawy;

2) podwyższenie dotyczy kolejowych międzynarodowych przewozów towarów, jednak tylko pod warunkiem stosowania, przewidzianych w regulaminie, niedyskryminacyjnych zasad zapewniających utrzymanie konkurencyjności kolei na rynku przewozów międzynarodowych i nieeliminowania z tego rynku przewoźników kolejowych, którzy wskutek zwiększenia opłaty musieliby zaniechać wykonywania kolejowych przewozów międzynarodowych.

- art. 35 pkt 4

Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, w tym opłaty podstawowej, minimalnej stawki jednostkowej, podwyższania opłat i udzielania ulg, mając na uwadze przepis art. 33 ust. 2,

2. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267; dalej jako: kpa)

- art. 28 kpa

Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

- art. 61 § 1 kpa

Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu

- art. 61a § 1 kpa

Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

- art. 157 § 2 kpa

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu.

Powyższa treść krajowych uregulowań prawnych nie pozwala na przyjęcie, że powodowi przysługuje prawo do domagania się wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa UTK zatwierdzającej stawki opłaty podstawowej dla (...).

Powyższa konstatacja wynika z faktu, że w świetle treści przepisu art. 28 k.p.a. powód nie może być uznany za stronę postępowania o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej, o jakiej mowa w art. 30 ust. 1 i 8 ustawy o transporcie kolejowym.

W tym zakresie Sąd podziela stanowisko wyrażane w orzeczeniach SOKiK i Sądu Apelacyjnego (powoływanych licznie przez Prezesa UTK i znanych obu stronom) dotyczących braku interesu prawnego po stronie powoda we wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji o zatwierdzeniu stawek jednostkowych opłaty podstawowej.

Podmiot ma interes prawny, gdy istnieje norma prawna przyznająca ochronę danemu podmiotowi.

W ocenie Sądu nie istnieje przepis prawa, który uprawnia powoda do żądania od organu administracji określonych działań, tu stwierdzenia nieważności decyzji, ani też nie istnieje przepis, który uprawnia powoda do bycia stroną postępowania administracyjnego o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej.

Po pierwsze należy wskazać, że zgodnie z treścią art. 157 §2 k.p.a. do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji uprawniony jest organ oraz strony tego postępowania.

Tymczasem powód stroną postępowania o zatwierdzenie jednostkowych stawek opłaty podstawowej nie był i być nie może, gdyż przepisy prawa kolejowego wykluczają udział w tym postępowaniu przewoźników kolejowych. Przy czym udziału przewoźnika w postępowaniu o zatwierdzenie stawek nie wymaga także Dyrektywa, co wyraźnie potwierdził TSUE w wyroku z 24 lutego 2022 r w sprawie C-563/20. będącym odpowiedzią na pytanie prejudycjalne Sądu w sprawie XVII Amz 73/17. Trybunał stwierdził, iż art. 30 ust. 2 lit. e dyrektywy 2001/14 nie reguluje 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.

Zatem przewidziane w dyrektywie uprawnienie do skutecznego zakwestionowania stawek jednostkowych opłaty podstawowej nie wymaga, aby przewoźnik aktywnie uczestniczył w postępowaniu o zatwierdzenie tych stawek.

Skoro zatem, stosownie do treści art. 157 § 2 k.p.a., postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, to powód nie będąc stroną postępowania o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej nie jest też uprawniony do żądania wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności takiej decyzji, bo mogą z takim żądaniem wystąpić tylko strony postępowania zakończonego wydatnieniem nieważnej decyzji.

Tym samym w sprawie znalazł zastosowanie przepis art. 61a § 1 k.p.a., w myśl którego organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte,

W ocenie Sądu wykładnia pro unijna przepisów ustawy o transporcie kolejowym nie wymagała, a nawet wykluczała ich interpretację wbrew jednoznacznej treści tych przepisów, w takim kierunku, aby przewoźnik kolejowy mógł być stroną postępowania o zatwierdzenie stawek opłaty podstawowej, a w konsekwencji, żeby posiadał także prawo do żądania stwierdzenia nieważności decyzji.

Jak wynika z treści odpowiedzi TSUE na drugie pytanie prejudycjalne art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14 powinien być interpretowany 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, nie będąc przy tym uczestnikiem tego postępowania przed organem kontrolnym.

Jakkolwiek proponowane przez TSUE rozwiązanie nie jest procedurą wprost przewidzianą w prawie krajowym, tj. ani w ustawie o transporcie kolejowym ani też nie wynika z przepisów k.p.c. i k.p.a., gdyż co do zasady odwołanie do SOKIK od decyzji wydawanych przez Prezesa UTK może wnieść jedynie strona postępowania administracyjnego toczącego się przed tym organem, niemniej jednak TSUE wskazał, że przepis art. 30 ust. 2 lit e Dyrektywy 2001/14/WE może znaleźć zastosowanie bezpośrednio.

Zastosowanie przepisu dyrektywy bezpośrednio jest dopuszczalne wyjątkowo i tylko w sytuacji, gdy pomimo zastosowania różnych metod wykładni sąd dojdzie do wniosku, że nie ma możliwości dokonania takiej wykładni przepisów prawa krajowego, która pozwalałaby na zapewnienie zgodności z celem dyrektywy. Przy prospółnotowej wykładni, normy prawne prawa krajowego powinny być interpretowane w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii Europejskiej tak dalece, jak jest to możliwe na podstawie prawa krajowego, w świetle treści i celu dyrektywy, aby osiągnąć rezultat w niej określony. Powszechnie uznaje się w związku z tym, że wykładnia pronijna nie może być wykładnią *contra legem*, a więc że w wyniku jej stosowania nie jest możliwe ustalenie treści normy wynikającej z przepisów krajowych, która byłaby niezgodna z sensem językowym tych przepisów. Wniosek taki potwierdza analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, ale także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt III SK 3/12, orzekł, że wykładnia pronijna nie może być wykładnią *contra legem*.

Zatem nie było możliwe dokonanie takiej wykładni krajowych przepisów ustawy o transporcie kolejowym, która byłaby sprzeczna z ich jednoznacznym znaczeniem, a jednocześnie pominięcie przepisu prawa krajowego stanowiącego niewłaściwą implementację dyrektywy także nie mogło być skuteczne, gdyż żaden inny krajowy przepis nie mógł być zastosowany jako zgodny z dyrektywą. W szczególności nie byłoby zgodne z dyrektywą przyznanie przewoźnikowi kolejowemu statusu strony (w rozumieniu art. 28 k.p.a.) w postępowaniu o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej, gdyż dyrektywa nie przyznaje przewoźnikom takiego prawa (vide odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne)

Skoro jednak prawo krajowe nie jest w stanie zapewnić pełnej praktycznej efektywności przepisów dyrektywy i osiągnięcia wyznaczonego dyrektywą rezultatu, tj. prawa do skutecznego zakwestionowania jednostkowych stawek opłaty podstawowej to możliwe jest, zgodnie z wykładnią dokonaną przez TSUE, bezpośrednie zastosowanie art. 30 ust. 2 lit e dyrektywy i bezpośrednio na nim oparcie rozstrzygnięcia.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości UE, warunkiem bezpośredniego zastosowania przepisu dyrektywy jest, aby był on wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy. Jeżeli przepis dyrektywy spełnia wymienione wyżej warunki jednostka może powołać się przed sądem krajowym bezpośrednio na ten przepis, wywodząc z niego korzystne dla siebie skutki.

W sprawie C-563/20, a także w sprawie C120/20 (...) - Skarb Państwa, Trybunał Sprawiedliwość EU jednoznacznie ocenił, że istnieje możliwość bezpośredniego zastosowania przepisu art. 30 ust 2 lit e Dyrektywy, gdyż przepis ten jest wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy i może w związku z tym być stosowany bezpośrednio.

Reasumując, nieprawidłowa implementacja dyrektywy 2001/14/WE nie może doprowadzić do uznania, że przewoźnik jest stroną postępowania o zatwierdzenie stawek opłaty jednostkowej, bo dyrektywa mu takiego prawa nie gwarantuje, przewoźnik kolejowy może jednak, powołując się na wystarczająco jasny i precyzyjny przepis art. 30 ust 2 lit e dyrektywy, wnieść odwołanie od decyzji zatwierdzającej te stawki (zastosowanie bezpośrednio przepisu dyrektywy).

Na marginesie należy tylko wskazać, że nie jest to odosobniony przypadek, w którym podmiot nie będący stroną postępowania administracyjnego może wnieść odwołanie od decyzji regulatora rynku. Podobną zasadę ukształtował TSUE w odniesieniu do rynku telekomunikacyjnego, gdzie w wyroku z 21 lutego 2008r w sprawie C-426/05 (...) przyznano prawo do odwołania się innym przedsiębiorcom niż tym, których bezpośrednio dotyczy decyzja.

Tym samym, o ile przedsiębiorca kolejowy uważa, że decyzja o zatwierdzeniu stawek jednostkowych opłaty podstawowej została wydana z naruszeniem przepisów prawa, to może, nie będąc stroną tego postępowania o zatwierdzenie stawek, wnieść od tej decyzji odwołanie, powołując się na zastosowanie bezpośrednio przepisu art. 30 ust. 2 lit e dyrektywy.

Wobec braku podstaw dla uznania skarżącego za stronę postępowania administracyjnego o zatwierdzenie stawek opłaty jednostkowej, nie doszło do naruszenia 28 k.p.a., a co za tym idzie również art. 157 §2 k.p.a. i art. 61 a § 1 k.p.a.

W konsekwencji Sąd na podstawie art. 479⁷⁵ § 1 k.p.c. w zw. z art. 479⁷⁷ k.p.c. oddalił zażalenie.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w oparciu o przepis art. 98 k.p.c., obciążając powoda, jako stronę przegrywającą kosztami postępowania, które musiał ponieść pozwany do celowej obrony, tj kosztami zastępstwa procesowego w stawce minimalnej.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

ZARZĄDZENIE

(...)

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka