

## Interes prawny przewoźników kolejowych w postępowaniach nadzorczych prowadzonych przez Prezesa UTK wobec zarządców infrastruktury kolejowej – przegląd orzecznictwa

- Przewoźnik kolejowy nie ma interesu prawnego w postępowaniu toczącym się wobec zarządcy infrastruktury kolejowej, którego przedmiotem było zbadanie czy nastąpiło naruszenie przepisów z zakresu kolejnictwa, a co najwyżej posiada jedynie interes faktyczny, który nie jest wystarczający dla uzyskania statusu strony w postępowaniu administracyjnym wobec zarządcy infrastruktury kolejowej.
- Samo faktyczne zainteresowanie przewoźników kolejowych rozstrzygnięciem sprawy nie uzasadnia uznanie przewoźnika za stronę postępowania prowadzonego wobec zarządcy infrastruktury kolejowej w sprawach nadzoru rynku kolejowego.

W ostatnim czasie można zaobserwować wzmożone zainteresowanie przewoźników kolejowych, jak również organizacji społecznych tzw. postępowaniami nadzorczymi prowadzonymi przez Prezesa UTK wobec zarządców infrastruktury kolejowej.

O ile co do zasady wątpliwości nie powinno wywoływać uprawnienie przewoźników kolejowych do występowania w postępowaniach w sprawie wydania decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej, które to uprawnienie wywodzić należy z art. 29 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym<sup>1</sup>, to istota sporu sprowadza się do ustalenia czy świetle przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym oraz przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przewoźnicy kolejowi mają usprawiedliwioną podstawę do stwierdzenia, że posiadają interes prawny (a więc są stroną) w postępowaniach prowadzonych wobec zarządców infrastruktury kolejowej w sprawach dotyczących nadzoru nad zapewnieniem niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, nadzoru nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, nadzoru nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych czy też w zakresie kar pieniężnych.

Na wstępie należy zauważyć, iż zgodnie z utrwalonym poglądem doktryny i judykatury, stroną postępowania administracyjnego może być bowiem tylko podmiot, który posiada interes prawny do występowania w danej sprawie, przy czym interes ten musi być realny, indywidualny i posiadać oparcie w konkretnym przepisie prawa materialnego, który przyznaje temu podmiotowi określone uprawnienia lub nakłada na niego pewne obowiązki. Zauważyć należy, że przepis prawa materialnego, od którego można wyprowadzić przymiot strony danego postępowania, musi ustanawiać prawa lub obowiązki podmiotu w sposób konkretny i realny, a nie hipotetyczny, abstrakcyjny. Za stronę danego postępowania można zatem uznać jedynie taki podmiot, którego interes prawny we wszczęciu czy prowadzeniu postępowania wynika bezpośrednio z przepisu prawa oraz

<sup>1</sup> Udostępnianie infrastruktury kolejowej polega na przydzielaniu przewoźnikowi kolejowemu trasy pociągu na liniach kolejowych oraz umożliwieniu mu korzystania z niezbędnej infrastruktury kolejowej, z zastrzeżeniem ust. 2.

jednocześnie wprost odnosi się do podmiotu. Zazwyczaj przepis taki powinien być sformułowany poprzez wskazanie, że określony podmiot ma prawo do danego świadczenia, jest uprawniony do uzyskania pewnych uprawnień.

A zatem o tym czy określonymu podmiotowi (przewoźnikowi kolejowemu) będzie służyło prawo strony w postępowaniu decydować będzie norma prawna, z której dla tego podmiotu będą wynikały określone prawa lub obowiązki, a więc musi istnieć przepis w tym przypadku ustawy o transporcie kolejowym, z którego będzie wynikało, iż przewoźnik kolejowym może być stroną takiego postępowania. Przykładowo w tym miejscu wskazać należy, na przepis art. 18b, art. 19 ust. 2, art. 21, art. 25f, art. 28r, art. 29 ust. 1h, art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym.

Dokonując analizy przedstawionego na wstępie problemu, nie można również pominąć, iż przepis art. 13 ust. 1 pkt 5a) i b) ustawy o transporcie kolejowym<sup>2</sup> przyznaje przewoźnikowi kolejowemu prawo do złożenia skargi dotyczącej bądź regulaminu, bądź korzystania z tras pociągów i opłat za korzystanie infrastruktury kolejowej. Jednakże, co wyraźnie należy podkreślić, z uprawnieniem do złożenia skargi nie wiąże się automatycznie fakt, iż postępowanie, które może być wszczęte na podstawie informacji wynikających ze skargi, będzie postępowaniem prowadzonym na wniosek, a każdy przewoźnik, który składa skargę jest zawsze stroną postępowania, którego wszczęcia się domaga. Zauważyć należy bowiem, że ww. art. 13 ust. 1 pkt 5 ppkt a) i b) ustawy o transporcie kolejowym stanowi jedynie, iż do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji rynku kolejowego należy rozpatrywanie skarg przewoźników kolejowych dotyczących regulaminu oraz przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

Z powyższego wynika zatem jedynie, iż kompetencji Prezesa UTK odpowiada uprawnienie przewoźnika kolejowego do składania skarg, o których mowa powyżej. Z powyższego uprawnienia nie wynika jednak interes prawny przewoźnika kolejowego.

Analizując zagadnienie interesu prawnego przewoźników kolejowych w postępowaniach prowadzonych wobec zarządców infrastruktury kolejowej, nie można także pominąć postępowań prowadzonych w oparciu o art. 13 ust. 4 i 6 ustawy o transporcie kolejowym<sup>3</sup>. Postępowanie to jest postępowaniem, które ma na celu ujawnienie pewnych negatywnych działań podmiotu, w stosunku do którego toczy się postępowanie (zarządcy infrastruktury kolejowej), a następnie ich wyeliminowanie w wyznaczonym czasie. Natomiast niezastosowanie się przez podmiot (zarządcę infrastruktury kolejowej) dopuszczający się naruszenia do decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 ww. ustawy może być przez Prezesa UTK sankcjonowane poprzez nałożenie kary pieniężnej. Ponadto, w ocenie autora, w obecnym stanie prawnym, w stosunku do pewnych nieprawidłowości wskazanych w art. 66 ustawy o transporcie kolejowym, może być prowadzone postępowanie kończące się zarówno stwierdzeniem nieprawidłowości, jak i nałożeniem kary pieniężnej. Wobec powyższego można postawić tezę, iż postępowanie w sprawie naruszenia przepisów, postanowień i decyzji z zakresu kolejnictwa jest postępowaniem analogicznym do postępowania mającego na celu wymierzenie kary pieniężnej. Oba bowiem postępowania są skierowane do określonych podmiotów, dopuszczających się pewnych negatywnych działań, które wymagają interwencji Prezesa

<sup>2</sup> Do zadań Prezesa UTK, w zakresie regulacji transportu kolejowego, należy rozpatrywanie skarg przewoźników kolejowych dotyczących: regulaminu, o którym mowa w art. 32, przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

<sup>3</sup> Prezes UTK jest uprawniony do kontroli przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa. W przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.

UTK jako organu regulującego rynek transportu kolejowego. Oba postępowania cechuje również, to, że przewoźnicy kolejowi nie mają statusu strony w tego typu postępowaniach prowadzonych wobec zarządców infrastruktury kolejowej, ponieważ z żadnej normy wskazanej w ustawie o transporcie kolejowym nie da się wywnioskować ich interesu prawnego.

WSA w Warszawie w wyroku z dnia 29 września 2015 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 105/15<sup>4</sup> słusznie uznał, iż przewoźnik kolejowy, w przypadku postępowania w sprawie naruszenia przepisów z zakresu kolejnictwa dotyczących prawidłowego ustalania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, nie byłby stroną, gdyż nie posiada realnego, indywidualnego interesu prawnego w domaganiu się wszczęcia postępowania, opartego na konkretnym przepisie prawa materialnego, który przyznaje uprawnienia lub nakłada na podmiot pewne obowiązki. Posiada natomiast interes faktyczny, przejawiający się w zainteresowaniu jego wynikiem, który nie miałby jednak bezpośredniego przełożenia na sferę praw i obowiązków tych podmiotów.

Podobnie jak w przypadku przepisu art. 13 ust. 1 pkt 5 lit. a) i b) i art. 13 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym, art. 33 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym<sup>5</sup> dotyczący postępowania związanego z zatwierdzeniem stawek jednostkowych opłaty podstawowej, dodatkowej za dostęp do infrastruktury kolejowej zarządzanej przez zarządcę infrastruktury kolejowej nie pozwala na przyznanie interesu prawnego przewoźnikom kolejowym. Za stroną danego postępowania można uznać jedynie taki podmiot, którego interes prawny we wszczęciu postępowania wynika bezpośrednio z przepisu prawa oraz jednocześnie wprost odnosi się do tego podmiotu. Przewoźnik kolejowy dysponuje jedynie interesem faktycznym, przejawiającym się zainteresowaniem co do innego sposobu kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, obniżeniem tych opłat czy ich ogłoszenia. Zatem również i w tym przypadku postępowanie może toczyć się z udziałem jednej tylko strony – zarządcy infrastruktury kolejowej bez udziału podmiotów prowadzących działalność gospodarczą związaną z transportem kolejowym, a co najwyżej, to po spełnieniu ustawowych przesłanek<sup>6</sup> przy ewentualnym udziale organizacji społecznych, jako podmiotów na prawach strony.

Wyraźnie zaznaczyć należy, iż słuszność stanowiska potwierdził również WSA w Warszawie w prawomocnym wyroku z 29 listopada 2007 r. w sprawie sygn. akt VI SA/Wa 1517/07<sup>7</sup>, który uznał, iż „przewoźnikowi kolejowemu nie przysługuje prawo strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym z wniosku zarządcy infrastrukturą kolejową o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz dodatkowej na podstawie artykułu 33 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym. 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”. WSA w powyższym wyroku, co jest bardzo istotne w przedmiocie skargi Spółki, stwierdził, że „pozycja prawna skarżącej – przewoźnika kolejowego – została ukształtowana przez przepisy ustawy o transporcie kolejowym. Stosownie do art. 4 pkt 9 utk przewoźnikiem kolejowym jest przedsiębiorca, który na podstawie licencji wykonuje przewozy kolejowe (...) Stosownie do art. 43 ust. 5 utk licencja nie uprawnia przedsiębiorcy do dostępu do infrastruktury kolejowej. Procedurę udostępniania infrastruktury kolejowej reguluje

<sup>4</sup> Orzeczenie dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny.

<sup>7</sup> Orzeczenie dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

art. 29 utk, a samo udostępnienie infrastruktury kolejowej polega na przydzieleniu przewoźnikowi kolejowemu trasy pociągu na liniach kolejowych i umożliwienie korzystania mu z niezbędnej infrastruktury kolejowej (art. 29 ust. 1 utk). Prawo do korzystania z przydzielonych i wyznaczonych w rozkładzie jazdy tras pociągów przewoźnik kolejowy nabywa po zawarciu umowy z zarządcą (art. 29 ust. 3 utk), a z tytułu udostępniania infrastruktury kolejowej jej zarządca pobiera opłaty, o których mowa w art. 33 utk. Opłaty, o których mowa są więc niezbędnym elementem umowy zawartej na podstawie art. 29 ust. 3 utk. Wysokość opłat, która stanowi sumę opłaty podstawowej i dodatkowej, ustala na podstawie art. 33 ust. 1 utk zarządca infrastruktury kolejowej. Prezes UTK, zatwierdzając stawki jednostkowe opłat na podstawie art. 33 ust. 8 w związku z art. 13 ust. 1 utk, daje podstawę do ewentualnych zmian umów cywilnoprawnych zawartych z przewoźnikami kolejowymi. Oznacza to, w ocenie Sądu, że kwestie, które są przedmiotem rozstrzygnięć pomiędzy zarządcą a przewoźnikiem na drodze cywilnoprawnej (opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej) nie mogą być kontestowane przez przewoźnika na drodze administracyjnej poprzez kwestionowanie w jakiegokolwiek formie decyzji regulujących te sprawy (...) Żaden ze wskazanych przez skarżącą przepisów nie daje jej legitymacji prawnej do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa UTK zatwierdzającej stawki opłat, przepisy te są bowiem adresowane do podmiotu, który ustala opłaty i do podmiotu, który następnie będzie ją zatwierdzał. Decyzja, której stwierdzenia nieważności domaga się skarżąca nie wpływa bezpośrednio na żadne prawa lub obowiązki skarżącej. Jej pozycja jako przewoźnika kolejowego towarów nie zmienia się, a zasady na jakich świadczy swoim kontrahentom usługi regulowane są na tej samej zasadzie, na jakiej regulowane są stosunki z zarządcą infrastruktury kolejowej – w oparciu o umowę cywilnoprawną”.

Powyższą prawidłową argumentację potwierdził WSA w Warszawie w sprawach ze skarg przewoźników kolejowych dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych<sup>8</sup>. A zatem tylko i wyłącznie zarządca infrastruktury kolejowej może być stroną postępowania w sprawie zatwierdzenia opłat (stawek) za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, gdyż tylko zarządca ma interes prawny w takim postępowaniu. Tym bardziej, tylko zarządca, jako strona postępowania, może domagać się wzruszenia takiej decyzji organu kontrolnego (Prezesa UTK) w trybie nadzwyczajnym w postaci stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

Podobnie należy stwierdzić, iż przepis art. 34 ust. 2 i ust. 2a ustawy o transporcie kolejowym<sup>9</sup> nie przyznaje przewoźnikom kolejowym statusu strony w postępowaniu w przedmiocie naruszenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej przepisów z zakresu kolejnictwa. Wspomniane ustępy art. 34 ustawy o transporcie kolejowym skierowane są jedynie do zarządcy infrastruktury kolejowej, gdyż to do nich musi się stosować zarządca infrastruktury kolejowej w sprawach przyznawania

<sup>8</sup> VII SA/Wa 2602/14 z dnia 6 marca 2015 r., VII SA/Wa 2603/14 z dnia 6 marca 2015 r., VII SA/Wa 2605/14 z dnia 6 marca 2015 r., VII SA/Wa 2595/14 z dnia 10 marca 2015 r., VII SA/Wa 2576/14 z dnia 17 marca 2015 r., VII SA/Wa 2577/14 z dnia 17 marca 2015 r., VII SA/Wa 2594/14 z dnia 20 marca 2015 r., VII SA/Wa 2596/14 z dnia 20 marca 2015 r., VII SA/Wa 2597/14 z dnia 20 marca 2015 r., VII SA/Wa 2587/14 z dnia 24 marca 2015 r., VII SA/Wa 2588/14 z dnia 24 marca 2015 r., VII SA/Wa 2604/14 z dnia 26 marca 2015 r., VII SA/Wa 2578/14 z dnia 23 kwietnia 2015 r., VII SA/Wa 2579/14 z dnia 23 kwietnia 2015 r., VII SA/Wa 2580/14 z dnia 13 maja 2015 r., VII SA/Wa 2581/14 z dnia 13 maja 2015 r., VII SA/Wa 2582/14 z dnia 13 maja 2015 r., VII SA/Wa 2598/14 z dnia 27 maja 2015 r., VII SA/Wa 2599/14 z dnia 27 maja 2015 r., VII SA/Wa 2600/14 z dnia 27 maja 2015 r., VII SA/Wa 2601/14 z dnia 27 maja 2015 r., VII SA/Wa 2574/14 z dnia 10 czerwca 2015 r., VII SA/Wa 2575/14 z dnia 10 czerwca 2015 r., VII SA/Wa 2571/14 z dnia 10 czerwca 2015 r., VIII SA/Wa 2592/14 z dnia 15 czerwca 2015 r., VII SA/Wa 2593/14 z dnia 15 czerwca 2015 r., VII SA/Wa 2572/14 z dnia 15 czerwca 2015 r., VII SA/Wa 2573/14 z dnia 15 czerwca 2015 r., VII SA/Wa 2583/14 z dnia 22 lipca 2015 r., VII SA/Wa 2584/14 z dnia 22 lipca 2015 r., VII SA/Wa 2585/14 z dnia 29 lipca 2015 r., VII SA/Wa 2586/14 z dnia 4 sierpnia 2015 r. – orzeczenia dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>9</sup> Zarządca może przyznawać ulgi w opłacie podstawowej. Ulgi mogą być przyznane na czas ograniczony i na określonym odcinku infrastruktury kolejowej: w celu rozwijania nowych usług kolejowych lub w celu korzystania z linii kolejowych o znacznym stopniu niewykorzystania zdolności przepustowej, lub gdy wystąpiły oszczędności kosztów w zarządzaniu infrastrukturą kolejową zarządcy. Ulgi przyznaje się na jednakowych zasadach dla wszystkich przewoźników kolejowych.



ulg w opłatach. Co prawda przedmiotowe przepisy są pośrednio ukierunkowane na sytuację przewoźników, gdyż to im zarządca ma zapewnić niedyskryminujący dostęp do infrastruktury kolejowej i to im przyznana ma być ulga w opłacie podstawowej, jednakże te przepisy materialnoprawne wprost nie stanowią o sytuacji prawnej przewoźników, a jedynie o ich sytuacji faktycznej. Wobec powyższego uznać należy, że nie mamy do czynienia z przepisami prawa determinującymi, iż przewoźnik kolejowy jest podmiotem posiadającym interes prawny w sprawie, co pozwala na wysnucie jednoznacznego wniosku, że przewoźnika kolejowego nie można było uznać za stronę postępowania prowadzonego wobec zarządcy infrastruktury kolejowej.

Wyrokiem z dnia 3 kwietnia 2014 r. WSA w Warszawie w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2233/13<sup>10</sup> oddalił skargę jednego z przewoźników kolejowych na decyzję Prezesa UTK w sprawie nieprawidłowości w naliczaniu opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym realizującym przewozy intermodalne przez zarządcę infrastruktury kolejowej. Powyższe stanowisko potwierdził NSA w wyroku z dnia 9 września 2015 r. w sprawie sygn. akt II GSK 1720/14, a także w sprawie II GSK 1721/14<sup>11</sup>.

Badając niniejsze zagadnienie należy również wskazać, iż w postępowaniach w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych tylko zarządca jako podmiot dopuszczający się czynu jest stroną takiego postępowania, za stronę nie można zaś uznać przewoźnika kolejowego, który organowi zasygnalizował pewne nieprawidłowości. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 8 marca 2007 r. sygn. akt II OSK 428/06<sup>12</sup>, w którym Sąd stwierdził, że podmiotem mającym interes prawny w sprawie wymierzenia kary pieniężnej decyzją administracyjną, a więc stroną postępowania, jest wyłącznie ten podmiot, który dopuścił się czynu, za który ustawodawca przewidział tę karę. Nie może natomiast być uznany za stronę w postępowaniu prowadzonym w sprawie wymierzenia kary pieniężnej inny podmiot.

Przewoźnik kolejowy nie może być zatem uznany za stronę postępowania tylko z uwagi na to, że w drodze szerokiej wykładni przepisów prawnych wynik postępowania może w sposób jedynie pośredni dotyczyć jego sytuacji czy też dlatego, że w drodze interpretacji rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie przeciwko innemu podmiotowi przewoźnik kolejowy mógłby być nim pośrednio zainteresowany.

Resumując przeprowadzona analiza stara się dowodzić, iż co do zasady przepisy ustawy o transporcie kolejowym nie przyznają wprost uprawnień przewoźnikom kolejowym, co występowania w charakterze strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. w postępowaniach nadzorczych prowadzonych przez Prezesa UTK. Przepisy te nie stanowią o sytuacji prawnej przewoźników, a co najwyżej o ich sytuacji faktycznej, co nie jest wystarczające do uznania przewoźnika kolejowego za stronę postępowania.

**JEL:** K23, K40

**Marcin Trela**

radca prawny; e-mail: Marcin.Trela@utk.gov.pl

<sup>10</sup> Orzeczenie dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>11</sup> Orzeczenia dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>12</sup> Orzeczenie dostępne pod adresem: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.