

internetowy
KWARTALNIK
ANTYMONOPOLOWY I
REGULACYJNY

6(11)

2022

SERIA REGULACYJNA

- **Kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora rynku kolejowego do wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a zarządcami infrastruktury kolejowej**
- **Kwestionowanie przez przewoźników kolejowych opłat dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej w świetle wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-120/20 i C-563/20**
- **Uprawnienie przewoźników kolejowych do zaskarżania decyzji cennikowych Prezesa UTK w świetle wyroku TSUE w sprawie C-563/20**
- **Prawo przewoźników kolejowych do wniesienia odwołania od decyzji zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej**

ISSN 2299-5749

internetowy
KWARTALNIK
ANTYMONOPOLOWY I
REGULACYJNY

6(11)

2022

140. publikacja Programu Wydawniczego CARS

Redaktor naczelny: dr hab. Anna Piszcz, prof. UwB

Redaktor statystyczny: prof. dr hab. Jerzy Wierziński

Redaktor językowy: Anita Sosnowska

Projekt okładki: Darek Kondefer

ISSN: 2299-5749

Licencja: Creative Commons 4.0 Polska

Redakcja: Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS);

PL – 02-678 Warszawa, ul. Szturmowa 3; tel. (+48-22) 55-34-126;

www.ikar.wz.uw.edu.pl

e-mail: ikar@wz.uw.edu.pl

Wydawca: Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28,

PL – 00-927 Warszawa; tel. (+48-22) 55-34-164

Skład i łamanie: Dom Wydawniczy ELIPSA;

PL – 00-189 Warszawa, ul. Inflancka 15/198;

tel.: (+48-22) 635-03-01; www.elipsa.pl

e-mail: elipsa@elipsa.pl

CARS

Centre for Antitrust and Regulatory Studies
Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych



RADA NAUKOWA

Prof. dr hab. **Andrzej Wróbel** (sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku) – przewodniczący.

Prof. dr hab. **Cezary Kosikowski** (doktor honoris causa Uniwersytetu im. Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, emerytowany pracownik Uniwersytetu w Białymstoku) – wiceprzewodniczący.

Członkowie:

Prof. dr hab. **Jan Barcz** (kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie).

Prof. dr hab. **Sławomir Dudzik** (Katedra Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego).

Prof. dr hab. **Anna Fornalczyk** (partner COMPER Fornalczyk i Wspólnicy Sp.j.).

Prof. ALK dr hab. **Waldemar Hoff** (kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Prawa Administracyjnego Gospodarczego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie).

Prof. dr hab. **Leon Kieres** (sędzia Trybunału Konstytucyjnego).

Prof. dr hab. **Konrad Kohutek** (kierownik Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego).

Dr hab. **Krystyna Kowalik-Bańczyk** (sędzia Sądu UE).

Prof. UMCS dr hab. **Grzegorz Koziół** (Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie).

Prof. dr hab. **Małgorzata Król-Bogomilska** (kierownik Katedry Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego).

Prof. INP PAN dr hab. **Dawid Miąsik** (Zakład Prawa Europejskiego INP PAN; sędzia Sądu Najwyższego).

Prof. USZ dr hab. **Rajmund Molski** (kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego).

Prof. ALK dr hab. **Bartłomiej Nowak** (Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa UE Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; Prorektor ds. Współpracy z Otoczeniem w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie).

Prof. UAM dr hab. **Bożena Popowska** (Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; emerytowana sędzia NSA).

Prof. dr hab. **Tadeusz Skoczny** (honorowy dyrektor CARS).

Prof. dr hab. **Kazimierz Strzyczkowski** (Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie).

Prof. dr hab. **Włodzimierz Szpringer** (Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw w Szkole Głównej Handlowej; Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego).

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Prof. UwB dr hab. **Anna Piszcz** (kierownik Pracowni Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku) – redaktor naczelna; e-mail: piszcz@uwb.edu.pl.

Dr hab. **Maciej Bernatt** (dyrektor Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych i kierownik Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego) – zastępca redaktora naczelnego ds. ochrony konkurencji i konsumentów; e-mail: mbernatt@wz.uw.edu.pl.

Prof. dr hab. **Stanisław Piątek** (kierownik Zakładu Administracyjno-Prawnych Problemów Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego) – zastępca redaktora naczelnego ds. regulacji sektorowych; e-mail: spiątek@wz.uw.edu.pl.

Prof. dr hab. **Jerzy Wierzbński** (kierownik Zakładu Metod Matematycznych i Statystycznych Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego) – redaktor statystyczny; e-mail: wierzbinski@wz.uw.edu.pl.

Prof. UW dr hab. **Cezary Banasiński** (kierownik Centrum Prawa Technologii Cyfrowych i Przedsiębiorczości WPIA UW) – redaktor tematyczny ds. ustrojowego prawa konkurencji; e-mail: c.banasinski@wpia.uw.edu.pl.

Dr **Michał Będkowski-Koziół** (Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego, Katedra Prawa Gospodarczego i Gospodarki Cyfrowej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) – redaktor tematyczny ds. regulacji transportu; e-mail: m.bedkowski.koziol@uksw.edu.pl.

Dr **Mateusz Chołodecki** (CARS) – redaktor tematyczny ds. regulacji komunikacji elektronicznej; e-mail: mateusz.cholodecki@amu.edu.pl.

Prof. UEKat dr hab. **Marzena Czarnecka** (Katedra Prawa i Ubezpieczeń na Wydziale Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach) – redaktor tematyczna ds. regulacji sektora elektroenergetycznego i odnawialnych źródeł energii; e-mail: marzena.czarnecka@ue.katowice.pl.

Prof. WSliZ dr hab. **Agata Jurkowska-Gomułka** (kierownik Katedry Nauk o Polityce i Administracji w Kolegium Mediów i Komunikacji Społecznej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie; prorektor WSliZ ds. Nauki) – redaktor tematyczna ds. materialnoprawnych reguł konkurencji; e-mail: ajurkowska@wsiz.edu.pl.

Dr **Magdalena Knapp** (Katedra Prawa Własności Intelektualnej, Prawa Gospodarczego Publicznego i Prawa Pracy Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku) – redaktor tematyczna ds. przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej; e-mail: m.knapp@uwb.edu.pl.

Dr **Marcin Kraśniewski** (Katedra Prawa i Ubezpieczeń na Wydziale Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach) – redaktor tematyczny ds. regulacji sektora gazowego, ciepłowniczego i paliwowego; e-mail: marcin.krasniewski@uekat.pl.

Prof. INP PAN dr hab. **Grzegorz Materna** (kierownik Zakładu Prawa Konkurencji, Instytut Nauk Prawnych PAN) – redaktor tematyczny ds. procesowego prawa konkurencji; e-mail: g_materna@wp.pl.

Prof. UŁ dr hab. **Monika Namysłowska** (kierownik Katedry Europejskiego Prawa Gospodarczego WPIA UŁ) – redaktor tematyczna ds. ochrony konsumentów; e-mail: mnamyslowska@wpia.uni.lodz.pl.

Prof. UW r dr hab. **Edyta Rutkowska-Tomaszewska** (Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski) – redaktor tematyczna ds. regulacji rynku finansowego i ochrony klienta usług finansowych; e-mail: edyta.rutkowska-tomaszewska@uwr.edu.pl.

Dr **Dominik Wolski** (Akademia Górnośląska im. Wojciecha Korfańskiego w Katowicach) – redaktor tematyczny ds. prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji; e-mail: dominik.wolski@gwsh.pl.

Michał Rzemyszkiewicz (Koordynator Krajowy CARS), redaktor techniczny; e-mail: ikar@wz.uw.edu.pl; Mrzemyszkiewicz@wz.uw.edu.pl.

Spis treści

Od redaktorów prowadzących 5

Artykuły

Aleksandra Kwiecińska-Korszuń, **Kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora rynku kolejowego do wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a zarządcami infrastruktury kolejowej** 7

Iwona Miedzińska, **Kwestionowanie przez przewoźników kolejowych opłat dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej w świetle wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-120/20 i C-563/20** ... 19

Mariusz Rypina, **Uprawnienie przewoźników kolejowych do zaskarżania decyzji cennikowych Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-563/20** 26

Artur Salbert, **Prawo przewoźników kolejowych do wniesienia odwołania od decyzji zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej** 38

Przegląd prawa

Karol Kłosowski, **Rozporządzenie 2021/782 – nowe prawa i obowiązki pasażerów oraz przedsiębiorstw kolejowych** 52

Dominik Aptacy, **Najważniejsze planowane zmiany w technicznych specyfikacjach interoperacyjności (rewizja TSI 2022) i nowe obowiązki uczestników sektora kolejowego** 61

Przegląd orzecznictwa

Ewelina Nieznalska, Anna Głusiec, **Kompetencje organu regulacyjnego do określania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 września 2021 r., C-144/20, as „latrailnet” i vas „latvijas dzelzcelš” v. valsts dzelzcela administracija** 71

Contents, Summaries and Key Words 79

Od redaktorów prowadzących

„Ten, kto kontroluje sieć, jest szefem całego biznesu”¹ – te słowa H. Mehdorna, długoletniego dyrektora generalnego Deutsche Bahn AG, idealnie obrazują znaczenie dostępu do sieci w sektorze transportu kolejowego. Rolę dostępu do infrastruktury kolejowej podkreśla także zdecydowana większość opracowań zamieszczonych w oddawanym właśnie do rąk Czytelników kolejnym zeszycie *internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego* (iKAR) poruszającego problematykę regulacji w sektorze transportu kolejowego.

Numer otwiera artykuł Aleksandry Kwiecińskiej-Korszuń poświęcony kompetencjom Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (sektorowego regulatora kolejowego) w zakresie wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi i zarządcami infrastruktury kolejowej. Na kolejnych stronach Iwona Miedzińska, na przykładzie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-120/20 i C-563/20, rozpatruje problem kwestionowania przez przewoźników kolejowych opłat dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej. Z kolei Mariusz Rypina, analizując wspomniany już wyrok TSUE z 24 lutego 2022 r. w sprawie C-563/20, koncentruje się na uprawnieniu przewoźników kolejowych do zaskarżania decyzji cennikowych Prezesa UTK. W podobnym tonie prezentuje swoje rozważania dotyczące prawa przewoźników kolejowych do wniesienia odwołania od decyzji zatwierdzających stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej Artur Salbert. Wreszcie, Ewelina Nieznalska i Anna Głusiec w głosie do wyroku TSUE z 9 września 2021 r. w sprawie C-144/20 odnoszą się także do problematyki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

W dziale poświęconym przeglądowni prawa Karol Kłosowski prezentuje nowe prawa i obowiązki pasażerów oraz przedsiębiorstw kolejowych wynikające z rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Dominik Aptacy przygląda się zaś najważniejszym zmianom w TSI, w kontekście wynikających z nich nowych obowiązków uczestników sektora transportu kolejowego.

Redaktorzy prowadzący chcieliby serdecznie podziękować wszystkim Autorom opracowań opublikowanych w niniejszym numerze iKAR-a. Mamy nadzieję, że opracowania te przyczynią się do zwiększenia zainteresowania prawem transportowym przedstawicieli m.in. polskiej doktryny publicznego prawa gospodarczego. W sposób szczególny chcielibyśmy podziękować także wszystkim Recenzentom, których bezinteresowny trud i gotowość sporządzania szczegółowych i wyczerpujących recenzji zawierających liczne opinie i sugestie dotyczące treści prezentowanych opracowań wpłynęły bez wątpienia na poziom merytoryczny numeru.

¹ H. Mehdorn, dyrektor generalny Deutsche Bahn AG w latach 1999–2009; cyt. za: Sprawozdanie Komisji Transportu i Turystyki PE z 8 czerwca 2007 r. w sprawie wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego (2006/2213(INI)), A6-0219/2007 wersja ostateczna, s. 14. Pozyskano z: <http://eur-lex.europa.eu/procedure/PL/194174> (1.03.2023 r.).

Na sam koniec podziękowania należą się także wszystkim osobom, które pozytywnie odpowiedziały, niekiedy już po raz kolejny, na skierowane do całego środowiska zaproszenie do współpracy przy tworzeniu tego unikatowego projektu, jakim jest zamysł cyklicznego wydawania specjalnego numeru czasopisma naukowego w całości poświęconego kwestiom szeroko rozumianej regulacji w sektorze transportu kolejowego.

Życzymy owocnej lektury i zapraszamy do dalszej współpracy.

dr Michał Będkowski-Kozioł

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0002-2182-3490

mgr Łukasz Gołąb

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0003-0986-8669

Aleksandra Kwiecińska-Korszuń*

Kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora rynku kolejowego do wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a zarządcami infrastruktury kolejowej

Spis treści

- I. Uwagi wstępne – zarys problematyki
- II. Tło historyczne i praktyka wydawania decyzji zastępujących umowy
- III. Decyzja zastępująca umowę jako narzędzie Prezesa UTK do ingerencji w rynek kolejowy
- IV. Tryb odwoławczy od decyzji zastępujących umowy
- V. Skutki wydawania decyzji zastępujących umowy przez Prezes UTK
- VI. Uwagi końcowe – wnioski i postulaty

Streszczenie

Głównym celem opracowania jest analiza funkcjonowania mechanizmu wydawania przez Prezesa UTK decyzji zastępujących umowy o przedzielanie i wykorzystanie zdolności przepustowej po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z 2016 roku. Aktualne regulacje opisane w niniejszym opracowaniu odbiegają znacząco od analogicznych regulacji sprzed nowelizacji ustawy w tym zakresie, Również praktyka wydawania przedmiotowych decyzji pozwoliła na wskazanie skutków wydawania tego rodzaju orzeczeń, a także pozwoliła na identyfikację problemów z tym związanych.

Słowa kluczowe: regulacja; transport kolejowy; urząd regulacyjny; UTK; rynek kolejowy; decyzje administracyjne; umowy; przewoźnik kolejowy; zarządca infrastruktury kolejowej.

JEL: L, L9

I. Uwagi wstępne – zarys problematyki

Regulacja rynku jest działaniem administracyjnoprawnym podejmowanym w sytuacji, gdy na danym rynku mechanizmy rynkowe są ograniczone. Rolą Prezesa UTK jest zatem ukształtowanie za pomocą środków administracyjnych stosunku cywilnoprawnego pomiędzy podmiotami

* Radca Prawny w Departamencie Regulacji Rynku w UTK; e-mail: Aleksandra.Kwiecinska@utk.gov.pl.

działającymi na rynku regulowanym w taki sposób, aby odpowiadał on równoprawnym relacjom pomiędzy kontrahentami występującymi na rynkach konkurencyjnych¹.

Do zadań Prezesa UTK w zakresie regulacji rynku transportu kolejowego należy m.in. nadzór nad udostępnianiem infrastruktury kolejowej. Narzędziem służącym do realizacji tego zadania jest, określona obecnie w art. 29e ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym² (dalej: ustawa o transporcie kolejowym), kompetencja Prezesa UTK do wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a zarządcą infrastruktury w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej. Analogiczną kompetencję zawarto także w art. 30d ustawy o transporcie kolejowym, z tym że przepis ten dotyczy umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej.

Na skutek nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z 16 listopada 2016 r.³, która w znaczącej części weszła w życie 30 grudnia 2016 r., zmieniono przepisy dotyczące kompetencji Prezesa UTK w zakresie wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy zarządcą infrastruktury kolejowej a przewoźnikiem kolejowym. Nowelizacja w tym zakresie polegała na dodaniu art. 29e ustawy o transporcie kolejowym, w którym określono procedurę wydawania decyzji zastępującej umowę o przydzielenie zdolności przepustowej, oraz art. 30d ustawy o transporcie kolejowym, regulującego kwestie wydawania decyzji zastępujących umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Zasadnicza zmiana polegała również na doprecyzowaniu kwestii, że organ regulacyjny – Prezes UTK, jest uprawniony do rozstrzygania jedynie tych kwestii, w których strony nie doszły do porozumienia, co stanowi swoiste *novum* do poprzedniej regulacji tej kwestii.

W niniejszym artykule zostaną poruszone kwestie zarówno konstrukcji prawnych decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a zarządcami infrastruktury, jak i samej roli Prezesa UTK w kształtowaniu rynku za pomocą ww. narzędzia i jego ingerencji w stosunek pomiędzy stronami takich decyzji. Działania Prezesa UTK, podejmowane w związku z uprawnieniem do wydawania decyzji zastępujących umowy, mogą stanowić niekiedy przedmiot sporu między nim a zarządcą infrastruktury lub przewoźnikiem kolejowym. Istotne jest więc określenie zakresu dopuszczalnej ingerencji organu regulacyjnego – Prezesa UTK, w relacje podmiotów – adresatów decyzji. Oznaczenie tego zakresu ma zatem bardzo duże znaczenie z perspektywy funkcjonowania rynku kolejowego z racji tego, że decyzje zastępujące umowy o przydzielenie lub wykorzystanie zdolności przepustowej mają podstawowe znaczenie w relacji zarządca – przewoźnik, czyli dwóch istotnych podmiotów funkcjonujących na rynku kolejowym. Ww. uprawnienie Prezesa UTK w znaczącym stopniu oddziałuje również na konkurencję na rynku kolejowym pomiędzy ww. podmiotami i odgrywa istotną rolę w jej kształtowaniu.

II. Tło historyczne i praktyka wydawania decyzji zastępujących umowy

Przed ww. nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK, zgodnie z art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym, dopiero po bezskutecznym upływie terminu zakończenia negocjacji, wyznaczonego przez niego w postanowieniu, wydawał decyzję w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, która zastępowała umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej.

¹ Wyr. SOKiK z 25.11.2013 r., sygn. akt XVII AmK 3/12.

² Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. Urz. 2021 poz. 1984).

³ Ustawa z dnia 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. 2016 poz. 1923).

Odnosnie do samych negocjacji, Prezes UTK, na pisemny wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego albo z urzędu, mógł wyznaczyć termin zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, nie krótszy jednak niż 14 dni, licząc od dnia doręczenia wniosku o wydanie decyzji zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej. W przypadku odmowy podjęcia negocjacji w sprawie umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, Prezes UTK, na pisemny wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego albo z urzędu, w drodze postanowienia, mógł nałożyć obowiązek ich przeprowadzenia i wyznaczyć termin ich zakończenia. Sam zaś wniosek o wyznaczenie terminu zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej zawierał projekt umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej oraz aktualne stanowiska stron, z zaznaczeniem tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia. Uregulowania przewidziane w art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym dawały możliwość kreowania w sposób kompleksowy przez Prezesa UTK praw i obowiązków przewoźnika i zarządcy w wydanej przez niego decyzji zastępującej umowę, której przewoźnik i zarządca ostatecznie, po przeprowadzonych negocjacjach, nie zawarli. Przepisy w brzmieniu przed przedmiotową nowelizacją ustawy o transporcie kolejowym nie wskazywały, że obowiązek regulowania przez Prezesa UTK dotyczył wyłącznie kwestii spornych czy też kwestii, na które wyraziły zgodę obie strony umowy bądź też jej istotnych postanowień⁴. Przepis art. 29 ust. 1i ustawy o transporcie kolejowym nie określał zatem ram działań Prezesa UTK, ograniczonych wyłącznie do ingerencji w zapisy, które strony takiej decyzji wskazały jako sporne. Decyzje takie musiały również zawierać niezbędne elementy umowy o udostępnianie infrastruktury, które umożliwią jej realne funkcjonowanie w obrocie⁵. W aktualnym stanie prawnym zapisy dotyczące ww. kompetencji uległy zmianie, o czym szerzej poniżej.

Od roku 2011 Prezes UTK wydał około 45 decyzji zastępujących umowy. Decyzje te były podejmowane głównie w stosunku do przewoźników pasażerskich, jednak w 2013 r. wydano 6 decyzji w odniesieniu do przewoźników towarowych, a w 2019 r. – do 2 przewoźników towarowych.

Pomimo że ustawa o transporcie kolejowym pozostawia stronom umów o przydzielanie bądź wykorzystanie zdolności przepustowej pewną swobodę, należy jednak zwrócić uwagę, że regulamin sieci sporządzany przez zarządcę infrastruktury, zgodnie z utrwaloną już linią orzeczniczą⁶, stanowi wzorzec umowny w rozumieniu przepisów art. 384–385 k.c., zgodnie z którymi wzorzec umowny może być ustalany przez jedną ze stron. W związku z tym należy uznać, że inwencja stron takich umów podlega ograniczeniom.

W dotychczasowej praktyce wydawania przedmiotowych umów głównymi kwestiami regulowanymi przez Prezesa UTK były m.in. kary za nienależytą realizację rozkładu jazdy pociągów, zwrot kosztów komunikacji zastępczej czy sposób naliczania opłaty rezerwacyjnej za zamówione usługi. Na podstawie rozstrzygnięć, oprócz możliwości ubiegania się o zwrot kosztów udostępnienia pojazdu drogowego wraz z jego kierowcą, w 2016 r. Prezes UTK nadał przewoźnikom prawo zwrotu kosztów związanych ze zmianą organizacji ruchu pociągów z przyczyn leżących po stronie zarządcy. W wydanych decyzjach Prezes UTK dodatkowo zobowiązał zarządcę do naliczania opłaty rezerwacyjnej w przypadku zmiany parametrów trasy pociągu (zmiany masy brutto) według

⁴ Wyr. SA w Warszawie z 22.01.2015 r., sygn. akt VI ACa 238/14.

⁵ Wyr. SOKiK z 25.11.2013 r., sygn. akt XVII AmK 3/12.

⁶ Wyr. SOKiK z 5.09.2016 r. XVII AmK 9/15; wyr. SOKiK z 7.05.2018 r. XVII AmK 13/16; wyr. SOKiK z 7.05.2017 r. XVII AmK 10/16.

rzeczywistych parametrów. W rozstrzygnięciach podjętych przez Prezesa UTK w postaci decyzji zastępujących umowy uregulowano również zasady zgłaszania niedostatecznej jakości usługi informacji głosowej lub wizualnej oraz naliczania kar w przypadku powstałych nieprawidłowości związanych z punktualnością pociągów.

Samo narzędzie wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy określonymi stronami przez organ regulacyjny jest znane także innym rynkom regulowanym.

Przykładowo, na rynku telekomunikacyjnym funkcjonuje narzędzie o podobnym znaczeniu jak ww. decyzje Prezesa UTK – decyzja o dostępie telekomunikacyjnym zastępująca umowę o dostępie telekomunikacyjnym, wydawana przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁷. W przeciwieństwie do decyzji wydanych przez Prezesa UTK, merytoryczne przesłanki do wydania decyzji w sprawie dostępu telekomunikacyjnego są znacznie bardziej rozbudowane. Kryteria wymienione w ustawie z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (dalej: ustawa prawo telekomunikacyjne) muszą być brane pod uwagę łącznie, przy czym część z nich ma charakter bezwzględny, a pozostałe mogą być spełniane w różnym stopniu. W orzecznictwie⁸ wskazuje się, że kryteria decydujące o dostępie telekomunikacyjnym mogą być wobec siebie wzajemnie wykluczające (np. ekonomiczny interes użytkowników i potrzeba środków na rozwój nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej). Rolą regulatora jest więc właściwe wyważenie poszczególnych kryteriów przy podejmowaniu decyzji o dostępie telekomunikacyjnym.

Również w ustawie z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (dalej: ustawa prawo energetyczne lub prawo energetyczne) organ regulacyjny wyposażony jest w kompetencje wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy podmiotami działającym na rynku energetycznym⁹. Wydaje się, że ww. kompetencja odgrywa zgoła odmienną rolę niż w prawie kolejowym, jednakże mechanizm jej działania jest podobny. Przepisy prawa energetycznego upoważniają Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) do wydania decyzji zastępującej umowę powierzającą pełnienie obowiązków operatora systemu przesyłowego, jeżeli zobowiązane do jej zawarcia strony nie dojdą do porozumienia w zakresie treści kolejnej umowy w określonym ustawowo terminie. Co istotne, Prezes URE korzysta z ww. kompetencji jedynie wówczas, gdy strony dotychczasowej umowy nie dojdą do porozumienia w zakresie treści kolejnej umowy w tym terminie. Przepisy art. 9h ust. 3g–3h ustawy prawo energetyczne stanowią, że decyzja Prezesa URE wiąże z dniem następującym po dniu wygaśnięcia dotychczasowej umowy powierzającej pełnienie obowiązków operatora gazowego i podlega natychmiastowemu wykonaniu, przy czym wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji jako że przepisu art. 479⁵² ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁰ w tym wypadku się nie stosuje. Zgodnie z art. 9h ust. 3j prawa energetycznego decyzja zastępująca kolejną umowę o powierzenie obowiązków operatorskich może zostać zmieniona przez Prezesa URE na wniosek właściwego operatora systemu przesyłowego w przypadkach uzasadnionych potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania systemu przesyłowego gazowego albo możliwości korzystania z tego systemu, przy czym wyłączone zostało zastosowanie w tym przypadku przepisu art. 155 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks

⁷ Art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. 2021 poz. 576).

⁸ Wyr. SOKiK z 25.11.2013 r., sygn. akt XVII AmT 48/11, Legalis.

⁹ Art. 9h ust. 3e ustawy z dnia 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. 2021 poz. 716).

¹⁰ Dz. U. 2021 poz. 1805.

postępowania administracyjnego¹¹. Natomiast w przypadku zawarcia przez strony kolejnej umowy powierzającej pełnienie obowiązków operatora systemu przesyłowego gazowego decyzja Prezesa URE, wydana w ww. trybie, wygasa z mocy prawa w części objętej tą umową.

III. Decyzja zastępująca umowę jako narzędzie Prezesa UTK do ingerencji w rynek kolejowy

Nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym z 2016 r. zmieniła proces zawierania umów dotyczących udostępniania infrastruktury kolejowej. W miejsce jednej umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej, zawieranej między przewoźnikiem kolejowym a zarządcą infrastruktury, wprowadzono dwie umowy – o przydzielenie i o wykorzystanie zdolności przepustowej. Przepisy ustawy o transporcie kolejowym wprowadziły również dodatkowy rodzaj podmiotu uprawnionego do występowania jako strona umowy o przydzielenie zdolności przepustowej – aplikanta.

W art. 29d ustawy o transporcie kolejowym wprowadzono obowiązek zawarcia umowy z zarządcą infrastruktury przed złożeniem wniosku o przydzielenie zdolności przepustowej. Umowa taka powinna określać m.in. sposób przekazywania zarządcy infrastruktury informacji o przewoźniku kolejowym upoważnionym do wykorzystania przydzielonej aplikantowi zdolności przepustowej.

Samo przydzielenie zdolności przepustowej polega natomiast na przydzielaniu przewoźnikowi kolejowemu, na jego wniosek, trasy pociągu oraz zdolności przepustowej dla wykonania manewrów lub postoju pojazdów kolejowych. Zdolność przepustowa to z kolei, zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie kolejowym, możliwość eksploatacyjno-ruchowa drogi kolejowej do wykonania na niej przejazdów pociągów albo manewrów w określonym czasie.

Zgodnie z zapisami ustawy o transporcie kolejowym (art. 29d ust.1), aplikant (tzn. przewoźnik kolejowy, międzynarodowe ugrupowanie interesów gospodarczych obejmujące przewoźników kolejowych lub inny podmiot zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, w szczególności organizator publicznego transportu kolejowego, spedytor, nadawca ładunku lub operator transportu kombinowanego) nabywa prawo do składania wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej dopiero po zawarciu z zarządcą umowy o przydzielenie zdolności przepustowej. W stosunku do samej umowy o przydzieleniu zdolności ustawodawca wskazał jedynie, że powinna regulować w szczególności prawa i obowiązki zarządcy i aplikanta w odniesieniu do przydzielonej zdolności przepustowej oraz sposób i terminy przekazywania zarządcy informacji o przewoźniku kolejowym uprawnionym do wykorzystania zdolności przepustowej, która zostanie przydzielona aplikantowi. Dodatkowo w ust. 3 ww. artykułu wskazano, że zarządca może fakultatywnie określić w takiej umowie wymagania dotyczące gwarancji finansowych na zabezpieczenie płatności. Wymagania takie muszą być odpowiednie, przejrzyste i niedyskryminacyjne.

W art. 30c ustawy o transporcie kolejowym – dotyczącym wykorzystania zdolności przepustowej – wskazano, że zarządca w terminie uzgodnionym z aplikantem przedstawia przewoźnikowi kolejowemu wskazanemu przez aplikanta projekt umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Natomiast przewoźnik kolejowy nabywa prawo do wykorzystania przydzielonej aplikantowi zdolności przepustowej dopiero po zawarciu z zarządcą umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Ww. umowa określa w szczególności prawa i obowiązki zarządcy i przewoźnika kolejowego

¹¹ Dz. U. 2021 poz. 735.

w odniesieniu do przydzielonej zdolności przepustowej oraz sposób i warunki jej wykorzystania. Ustawodawca pozostawia zatem stronom takiej umowy, poza ww. kwestiami, dość dużą swobodę jej uregulowania. Dodatkowo wskazuje jedynie, że zarządca może fakultatywnie określić w takiej umowie wymagania dotyczące gwarancji finansowych na zabezpieczenie płatności. Wymagania te muszą być, podobnie jak w umowie uregulowanej w art. 29e ustawy o transporcie kolejowym, odpowiednie, przejrzyste i niedyskryminacyjne. Co istotne, umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej mogą być zawierane na okres nie dłuższy niż okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów, a rozwiązanie takiej umowy wymaga zgody Prezesa UTK udzielonej w drodze decyzji.

Ustawa o transporcie kolejowym w art. 29e ust. 1 stanowi, że w przypadku gdy aplikant i zarządca nie dojdą do porozumienia w zakresie postanowień umowy o przydzielenie zdolności przepustowej, Prezes UTK, na wniosek aplikanta, wydaje decyzję w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, która zastępuje umowę o przydzielenie zdolności przepustowej. Podobnie w przypadku decyzji zastępującej umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej – gdy przewoźnik i zarządca nie dojdą do porozumienia w zakresie postanowień umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej, Prezes UTK, na wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego, wydaje decyzję w sprawie wykorzystania zdolności przepustowej, która zastępuje umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej (art. 30d ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym). W przypadku obu decyzji konieczny jest wniosek o wydanie decyzji, który powinien zawierać projekt umowy odpowiednio o przydzielenie lub wykorzystanie zdolności przepustowej oraz aktualne stanowiska stron umowy, z zaznaczeniem tych części umowy, co do których strony nie doszły do porozumienia. Prezes UTK wydaje decyzję w ww. sprawach, określając w niej warunki umowy ustalone przez strony oraz dokonując rozstrzygnięć tylko w tych częściach, w których strony nie doszły do porozumienia. Obie decyzje opatrzone są klauzulą natychmiastowej wykonalności, a w przypadku zawarcia odpowiedniej umowy decyzje wydane w danej sprawie wygasają. Co istotne, ustawodawca nie zawarł w ustawie żadnych wytycznych przewidzianych dla Prezesa UTK w zakresie rozstrzygania takich sporów. Wydaje się zatem, że Prezes UTK przy rozstrzyganiu kwestii, co do których strony nie doszły do porozumienia, może zarówno wybrać swoje „autorskie” rozwiązanie konkretnej kwestii spornej, jak i wykorzystać propozycje uregulowania danej kwestii zawarte w projekcie umowy przedstawionej przez jedną ze stron lub zmodyfikować wersję przedstawioną przez stronę.

Do wydania przedmiotowych decyzji konieczne jest wystąpienie trzech przesłanek. Po pierwsze konieczny jest wniosek jednej ze stron w tym przedmiocie. Następnie wykazanie, że stronami takiej decyzji są aplikant lub przewoźnik i zarządca infrastruktury. Należy również udowodnić, że istnieją kwestie, co do których strony nie doszły do porozumienia.

W związku z tym oczywistym jest również to, że umowy takie odnoszą się jedynie do infrastruktury podlegającej udostępnianiu, ponieważ taka podlega regulacjom zawartym w całym rozdziale 6 ustawy o transporcie kolejowym (w tym także w przepisie art. 29e i art. 30c ustawy o transporcie kolejowym). Zgodnie z art. 3 ust. 3 tej ustawy: „Przepisów rozdziałów 2, 2aa, 2b, 4a, 4b, 5b, 6–6b, 7 i 10 oraz art. 17a–17ac, art. 18a–18d, art. 23–23b, art. 23ca–23e, art. 23fa i art. 23h–23k, z wyjątkiem art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a–d, pkt 1a lit. b i pkt 2–5, ust. 1b, 2a i 2b oraz art. 25g, nie stosuje się do infrastruktury prywatnej i przedsiębiorców wykonujących na niej przewozy, w tym do bocznic kolejowych będących infrastrukturą prywatną”. Co istotne, decyzje takie

mogą być również wydawane na rzecz użytkowników udostępnianych bocznicy kolejowych, ponieważ w stosunku do takich obiektów nie obowiązują wyłączenia stosowania ww. przepisów.

Przed wydaniem decyzji uregulowanych w art. 29e i art. 30 c ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK jest zobowiązany do zbadania z urzędu czy wystąpiły wszystkie przesłanki pozytywne do wydania takiej decyzji, przy jednoczesnej analizie wystąpienia i ewentualnego stwierdzenia braku wystąpienia jakichkolwiek przesłanek negatywnych. Dlatego w niektórych przypadkach konieczne jest ustalenie czy zostały spełnione wszystkie ww. przesłanki, czyli np. czy w konkretnej sprawie znajdzie zastosowanie wyłączenie wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym. Czasami sytuacje takie sprowadzają się do weryfikacji prawidłowości statusu nadanego przez zarządcę infrastruktury, w stosunku do której toczy się przedmiotowe postępowanie, albowiem jak wyżej wskazano, niemożliwe jest wydanie decyzji, o których mowa powyżej, na rzecz infrastruktury prywatnej.

Kolejną istotną kwestią jest fakt istnienia chociażby jednego sporu w zakresie postanowień umownych, tzn. istnienia rozbieżności pomiędzy stronami. Przedmiotem postępowania w sprawie o wydanie decyzji zastępującej jest rozstrzygnięcie w zakresie wzajemnych praw i obowiązków zarządcy i przewoźnika kolejowego w odniesieniu do przydzielenia lub wykorzystania zdolności przepustowej. Aplikant lub przewoźnik kolejowy może złożyć do Prezesa UTK wnioski o wydanie decyzji zastępującej umowę tylko w sytuacji, w której strony nie dojdą do porozumienia w sprawie wszystkich warunków zawarcia umowy. Należy jednak podkreślić, że w przypadku gdy wniosek taki nie zawiera uwag do projektu zgłoszonych przez stronę przeciwną, to należy poczytywać, że cały projekt umowy jest sporny i jako taki należy go traktować, tzn. uznać każdy zapis za sporny¹². Stosownie do art. 29e ust. 3 (a także art. 30d ust. 3) ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK wydaje decyzję w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej, określając w niej warunki umowy ustalone przez strony oraz dokonując rozstrzygnięć w tych częściach, w których strony nie doszły do porozumienia. Należy bowiem pamiętać, że decyzja wydawana przez Prezesa UTK zastępująca umowę ma charakter konstytutywny i wywołuje skutki *ex nunc*, czyli kształtuje stosunki między stronami od momentu wydania decyzji. W przypadku gdy umowa o przydzielenie bądź wykorzystanie zdolności przepustowej nie została podpisana, przewoźnik lub zarządca ma prawo złożyć wnioski o wydanie decyzji w tej sprawie do Prezesa UTK, który jest władny do wydania takiej decyzji. Przepisy art. 29e i 30d ustawy o transporcie kolejowym powinny mieć zastosowanie również w sytuacji, gdy jedna ze stron utrudnia lub wręcz nie przejawia woli zawarcia takiej umowy. W takim przypadku musi istnieć możliwość regulacji przez Prezesa UTK tej kwestii. Sam obowiązek kontraktowania, zawarty w art. 29e i 30d ustawy o transporcie kolejowym, stanowi ograniczenie swobody umów zawartej w art. 353¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹³. Taki obowiązek nakładany jest na podmioty, które dostarczają określone dobra lub świadczą usługi o istotnym znaczeniu. Tego typu ograniczenie występuje przy właścicielach tzw. sieci infrastrukturalnych. W takim przypadku państwo nakłada na przedsiębiorstwa eksploatujące dane sieci obowiązek dopuszczenia wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców do sieci. Omawiana regulacja stanowi jedyną możliwość zapewnienia efektywnej konkurencji na określonym

¹² Dec. Prezesa UTK z 21.10.2021 r., znak: DRR-WRRR.711.7.2021.EM. Pozyskano z: <https://dziennikurzedowy.utk.gov.pl/du/dzienniki/2022/827,Dziennik-Urzedowy-22022.html>.

¹³ T.j. Dz. U. 2020 poz. 1740, z późn. zm.

ryнку. Bez przyznanego dostępu do sieci przedsiębiorca nie mógłby w ogóle świadczyć swoich usług. Obowiązkowi udostępnienia sieci infrastrukturalnej przypisywany jest charakter publicznie-noprawny. Zadaniem władzy publicznej jest w tym przypadku wprowadzenie oraz utrzymanie konkurencyjnych relacji na rynku świadczenia usług przewozowych wykonywanych do niedawna w zmonopolizowanym sektorze gospodarki. W celu realizacji tego zadania na właściciela sieci infrastrukturalnej nakłada się obowiązek jej udostępniania, określany jako tzw. zasada dostępu stron trzecich. Omawiana umowa warunkuje dostęp do rynku, na którym działalność gospodarcza opiera się na sieci, której zarządca jest monopolistą naturalnym (Grudzień, Ostanek, Wajda i Wasiak, 2014, s. 538–539). Czasami może się zatem zdarzyć, że któraś ze stron celowo nie odnosi się do zapisów projektu umowy, co można, a wręcz należy, pochytywać jako brak dojścia do porozumienia pomiędzy stronami. Podmiot udostępniający infrastrukturę kolejową dąży do niezawarcia umowy, np. z powodu innej koncepcji prowadzenia swojej działalności, jednakże jest on nadal zobowiązany do udostępniania infrastruktury kolejowej na podstawie przepisów rozdz. 6 ustawy o transporcie kolejowym. Mogą się zdarzyć sytuacje, w których zarządca infrastruktury celowo nie podejmie negocjacji z aplikantem lub nie przedstawi projektu umowy o przydzielenie zdolności przepustowej. Przepisy nie rozstrzygają jednoznacznie, jak w takiej sytuacji powinien przebiegać proces zawarcia umowy. Zgodnie z art. 29a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, który obejmuje m.in. rozpatrzenie wniosku o przydzielenie zdolności przepustowej. Tym samym należy przyjąć, że brak jakiegokolwiek stanowiska w zakresie zapisów umowy jest równoważny z brakiem porozumienia – w przeciwnym wypadku podmioty, które nie chcą zawierać umów o przydzielenie zdolności przepustowej, mogłyby skutecznie blokować cały proces udostępniania infrastruktury.

Mimo że ww. przepisy nie wspominają o tym wprost, celowym wydaje się, by w pierwszej kolejności uwzględnić wolę stron, o ile oczywiście wola ta nie pozostaje w sprzeczności z innymi zapisami ustawy. Strony mogą bowiem niezwłocznie po wydaniu decyzji zmienić treść łączącego je stosunku poprzez zawarcie przedmiotowej umowy, której dotyczy decyzja.

W przypadku gdy strony mają zawartą umowę uregulowaną w art. 36c ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, tzn. jedną umowę zamiast umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej oraz umowy o dostęp do obiektu infrastruktury usługowej (OIU), w takim wypadku umowa wskazana powyżej zawiera wszystkie postanowienia wymagane obiema tymi umowami. Jednakże w przypadku ww. umów, nawet pomimo istnienia kwestii spornych, zapisy dotyczące kwestii związanych z dostępem do OIU nie powinny zostać uregulowane w decyzjach zastępujących umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Przepisy art. 30d ustawy o transporcie kolejowym nie zostały rozciągnięte na umowę uregulowaną w art. 36c ust. 1 tej ustawy, dlatego też niezasadne jest wprowadzenie w takich decyzjach zapisów regulujących kwestie dostępu do OIU. Umowę z zapisami dotyczącymi OIU należałoby uznać w takim przypadku za umowę określoną w art. 36c ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, a w stosunku do takiej umowy Prezes UTK nie posiada kompetencji określonych w art. 30d ust. 1 ww. ustawy. Ustawa o transporcie kolejowym nie przewiduje bowiem, aby Prezes UTK mógł wydawać decyzje zastępujące umowy uregulowane w art. 30c ust. 2 ustawy ani tym bardziej zastępujące umowy regulujące dostęp do OIU. Należy przyjąć zatem, że wszelkie zapisy dotyczące dostępu do OIU powinny zostać wykreślone z takich decyzji. Należy pamiętać, że organy administracji publicznej, w tym Prezes UTK, zobowiązane są

do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 6 k.p.a.). Zgodnie z zasadą legalizmu organ państwowy orzeka na podstawie przepisów obowiązujących na dzień wydania decyzji. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że z konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, a także ogólnej zasady legalizmu wyrażonej w art. 6 k.p.a. wynika, iż stosowanie władczej i indywidualnej formy działania organów, jaką jest decyzja administracyjna, nie można domniemywać, a podstawa do jej zastosowania musi wynikać z obowiązującego przepisu prawa materialnego¹⁴.

IV. Tryb odwoławczy od decyzji zastępujących umowy

Charakterystyczny dla postępowań uregulowanych w art. 30d i 29e ustawy o transporcie kolejowym jest tryb odwoławczy od decyzji wydanych na ww. podstawie. Wynika to z faktu, że kolej, obok energetyki czy telekomunikacji, zaliczana jest do tzw. sieciowych sektorów infrastrukturalnych. Ustawy związane z tymi sektorami ustanawiają szczególne warunki prowadzenia działalności gospodarczej w tym zakresie. Ustawodawca w sposób charakterystyczny dla ww. sektorów uregulował kwestię dotyczącą wnoszenia odwołań od decyzji administracyjnych wydanych w związku z działalnością w tych sektorach. Wykorzystana została tzw. procedura hybrydowa, która oparta jest na mieszanym trybie administracyjno-sądowym rozpatrywania takich odwołań. W ramach takich procedur zamiast sądu administracyjnego orzeka sąd powszechny, przy zastosowaniu przepisów postępowania zarówno administracyjnego, jak i cywilnego. Co bardzo znamienne, tylko niektóre decyzje Prezesa UTK podlegają odwołaniu do sądu powszechnego, w tym właśnie decyzje zastępujące umowy pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury. Odwołania od innych decyzji w ww. trybie dotyczą także decyzji zatwierdzającej lub odmawiającej zatwierdzenia projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej oraz decyzji nakładających kary pieniężne w wymienionych w przepisie kwestiach (art. 66 ust. 1, 2, 2aa, 3 ustawy o transporcie kolejowym). Postępowanie hybrydowe charakteryzuje się tym, że najpierw prowadzi się szczególne postępowanie administracyjne (zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego), które kończy się wydaniem decyzji. Druga faza przebiega przed Sądem Okręgowym w Warszawie – Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) według przepisów postępowania cywilnego i kończy się wydaniem przez ww. sąd wyroku. W przypadku postępowania sądowego przed SOKiK decyzja administracyjna wydana przez Prezesa UTK nie podlega kontroli legalności, jak w klasycznym odwołaniu od decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego, lecz podlega merytorycznemu rozstrzygnięciu. SOKiK jest sądem cywilnym, prowadzi zatem sprawę cywilną wszczętą w wyniku wniesienia odwołania – w tym przypadku od decyzji Prezesa UTK, zgodnie z regułami kontrydiktoryjnego postępowania cywilnego. Co ważne, SOKiK nie bada legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Do zadań SOKiK w tym przypadku należy ustalenie, na podstawie argumentów i dowodów powołanych przez strony, czy i w jakim zakresie doszło do naruszenia przepisów ustawy oraz czy środki zastosowane przez Prezesa UTK są zgodne z przepisami ustawy, a także wymogami zasady proporcjonalności. SOKiK nie może ograniczać się do sprawdzania prawidłowości postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie

¹⁴ Postanowienie NSA z 20.05.2010 r., sygn. akt I OSK 788/10.

sądowe. Ewentualne naruszenie przepisów postępowania administracyjnego nie jest przedmiotem postępowania sądowego i nie stanowi samoistnej podstawy uchylenia decyzji w tym postępowaniu. Należy zatem uznać, że celem postępowania przed SOKiK jest merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór powstający pomiędzy stronami po wydaniu zaskarżonej decyzji, a nie przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego.

Należy uznać, że postępowanie w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego jest wzorowane na postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸–479³⁵ k.p.c.), do których odnosi się również część przepisów. Postępowanie w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego jest postępowaniem odrębnym, w zakresie nieuregulowanym należy stosować przepisy ogólne o procesie cywilnym. Przyjęcie modelu hybrydowego w ww. kategorii spraw pozwala na regulowanie funkcjonowania rynku w tym sektorze. Model taki skutkuje wprowadzeniem ograniczeń swobody działalności gospodarczej przedsiębiorców działających na rynku kolejowym, a więc stanowiących formę ingerencji państwa w sferę umów pomiędzy zarządcą i przewoźnikiem kolejowym.

V. Skutki wydawania decyzji zastępujących umowy przez Prezes UTK

Decyzja zastępująca umowę pomiędzy przewoźnikiem kolejowym (aplikantem) i zarządcą infrastruktury wywołuje skutki cywilnoprawne doprowadzające do ukształtowania wzajemnych praw i obowiązków ww. podmiotów, podobnie jak ma to miejsce w umowie cywilnoprawnej. Skutek prawny w następstwie wydania decyzji jest więc taki sam, jakby została zawarta umowa pomiędzy tymi podmiotami. Jednakże uregulowania ustawy o transporcie kolejowym przewidują również mechanizm odwrotny. Zgodnie bowiem z art. 29e ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym, w przypadku zawarcia przez zainteresowane strony umowy o przydzielanie zdolności przepustowej, decyzja administracyjna wygasa z mocy samego prawa (analogiczne uregulowanie w stosunku do umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej jest zawarte w art. 30d ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym). Ustawa przyznaje więc pierwszeństwo określeniu warunków wzajemnej współpracy na podstawie umowy, a wydanie decyzji w tej sprawie traktuje jako rozwiązanie pomocnicze.

Skutki decyzji, o których mowa w niniejszym artykule, można podzielić na dwa zakresy. Decyzje takie przede wszystkim kształtują stosunek cywilnoprawny pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na rynku kolejowym w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej i jej wykorzystania. Jest to zatem najbardziej ingerująca forma oddziaływania na sferę stosunków cywilnoprawnych pomiędzy stronami, albowiem na podstawie aktu administracyjnego – w tym przypadku decyzji, strony uzyskują bezpośrednią podstawę do wykonywania świadczeń. Drugi zakres obejmuje stosunki administracyjnoprawne, które powstają pomiędzy organem administracji wydającym taką decyzją a adresatami tej decyzji. Organ administracji ma kompetencje do egzekwowania wykonania decyzji. Co znamienne, zastosowanie ścieżki administracyjnej nie wyklucza w przyszłości zawarcia umowy przez strony. Decyzja zastępująca umowę jest przejawem władztwa administracyjnego, które bezpośrednio ingeruje w prawa i obowiązki stron. Zasadność i legalność działań organu regulacyjnego w tym zakresie powinny podlegać kontroli sądowej, tym bardziej że bardzo często decyzje takie mogą uruchomić mechanizmy odszkodowawcze (np. w kwestii zwrotu kosztów za uruchomienie komunikacji zastępczej – co miało miejsce w praktyce). Wylimitowanie decyzji

z obrotu prawnego poprzez jej wygaśnięcie nie czyni postępowania sądowego bezprzedmiotowym. W przypadku zawarcia umowy decyzja administracyjna wygasa *ex nunc*, a więc nie znosi wcześniejszych skutków prawnych nią wywołanych. Przedmiotem sądowego postępowania odwoławczego jest więc ocena merytoryczna decyzji, która funkcjonowała w obrocie prawnym od momentu jej wydania aż do chwili jej wygaśnięcia.

VI. Uwagi końcowe – wnioski i postulaty

Analiza Dziennika Urzędowego Prezesa UTK nasuwa wniosek, że po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z 2016 r. zapotrzebowanie na ingerencję Prezesa UTK w spory dotyczące dostępu do infrastruktury kolejowej jest niewielkie. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy jednak upatrywać raczej nie w samej zmianie przepisów, a w rozstrzygnięciu przez organ regulacyjny najważniejszych kwestii spornych w poprzednich latach, a także w istnieniu innych mechanizmów pozwalających na ustalanie przez zarządcę zasad dostępu do infrastruktury kolejowej w dialogu z przewoźnikami kolejowymi. Przykłady powyższych decyzji¹⁵ wskazują, że przedmiotem sporu między stronami mogą być kluczowe kwestie dotyczące warunków finansowych związanych z dostępem do infrastruktury m.in. w zakresie gwarancji finansowych czy możliwości pobierania opłat za wykonanie usługi manewrowej. Wydaje się, że wszelkie kwestie problematyczne zostały rozstrzygnięte i w sposób wyczerpujący uzasadnione, w związku z czym w kolejnych latach nie zaistniały konflikty pomiędzy ww. stronami, niemożliwe do rozstrzygnięcia w drodze zwykłych negocjacji, bez udziału organu regulacyjnego na tym tle.

Zmiana przepisów dotyczących wydawania decyzji w zakresie przydzielenia i wykorzystania zdolności przepustowej jednoznacznie określiła, że Prezes UTK jest uprawniony do ingerowania jedynie w te kwestie, które są przedmiotem sporu między stronami. Jest to zatem ograniczenie kompetencji organu regulacyjnego w odniesieniu do obowiązujących uprzednio przepisów, stronom postępowania pozostawia jednak większą swobodę w kształtowaniu wzajemnych stosunków. Jednoznaczne uregulowanie w tym zakresie może również przyczynić się do ograniczenia sporów sądowych odnośnie do przyjętych rozstrzygnięć, dzięki czemu warunki prowadzenia działalności przez przewoźników oraz zarządców są bardziej przewidywalne. Przyjęte w przepisach rozwiązania mogłoby być jednak problematyczne, gdyby w treści zapisów niebędących przedmiotem sporu znalazły się zapisy niezgodne z przepisami ustawy lub powodujące nierówne traktowanie przewoźników w dostępie do infrastruktury kolejowej. Brzmienie zarówno art. 29e ust. 3, jak i art. 30d ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym wskazują, że „Prezes UTK wydaje decyzję (...), określając w niej warunki umowy ustalone przez strony (...)”, co wskazuje, że kwestie, co do których zgodziły się strony decyzji, powinny zostać ustalone w decyzji przez Prezesa UTK. Aby uniknąć sporów sądowych, mogących w tym aspekcie negatywnie wpłynąć na warunki prowadzenia działalności przez przewoźnika kolejowego, potrzebne wydaje się doprecyzowanie procedury wydawania decyzji w tym zakresie.

Inną kwestią wymagającą uregulowania jest potrzeba rozszerzenia kompetencji Prezesa UTK na możliwość regulacji kwestii spornych, w przypadku gdy zarządca infrastruktury jest jednocześnie operatorem OIU i zawiera z przewoźnikiem umowę, o której mowa w art. 36c ust. 2 ustawy

¹⁵ Przykłady decyzji zostały omówione w pkt II niniejszego artykułu.

o transporcie kolejowym. Wykorzystanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i wykorzystanie zdolności przepustowej OIU są bowiem ze sobą ściśle powiązane, a nierówne lub niezgodne z przepisami traktowanie przewoźników kolejowych w dostępie do OIU może negatywnie rzutować na warunki konkurencji na rynku kolejowym, nawet w przypadku gdyby warunki przydzielenia bądź wykorzystania zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej nie budziły żadnych wątpliwości. Dodatkowo, jak wskazano wyżej, uprawnienie do wydawania decyzji zastępujących umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej nie zostało rozciągnięte na umowy, o których mowa w art. 36c ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym. Zaistnienie sporu w zakresie warunków wykorzystania zdolności przepustowej powoduje konieczność zawarcia przez strony dodatkowej umowy o dostęp do OIU, ponieważ zagadnienia z tego obszaru nie podlegają regulacji Prezesa UTK.

Mimo niekorzystania zbyt często przez przedsiębiorstwa kolejowe z uprawnienia do złożenia wniosku o wydanie przez Prezesa UTK decyzji w trybie art. 29e lub 30d ustawy o transporcie kolejowym, wydaje się, że za pomocą przedmiotowych decyzji Prezes UTK ma możliwość komunikowania się z rynkiem, starając się zapewnić większą przewidywalność i przejrzystość realizowanej polityki regulacyjnej. Przedmiotowa kompetencja Prezesa UTK nadal pozwala na ingerowanie w rynek poprzez regulowanie kwestii umów związanych z dostępem do infrastruktury kolejowej, co stanowi podstawowe narzędzie regulacyjne przewidziane w ustawie o transporcie kolejowym, które ze względu na znaczenie ww. umów wydaje się konieczne.

Bibliografia

Grudzień, E., Ostanek, A., Wajda, P. i Wasiak, M. (2014). W: P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Iwona Miedzińska*

Kwestionowanie przez przewoźników kolejowych opłat dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej w świetle wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-120/20 i C-563/20

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Prawo przewoźnika kolejowego do kwestionowania opłat indywidualnych w świetle wyroku TSUE w sprawie C-120/20 *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.*
- III. Prawo przewoźnika kolejowego do zaskarżenia decyzji organu regulacyjnego zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej w świetle wyroku TSUE w sprawie C-563/20 *ORLEN KolTrans sp. z o.o.*
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę kwestionowania przez przewoźników kolejowych opłat dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej, naliczonych przez zarządcę infrastruktury kolejowej, w świetle wyroków TSUE w sprawach C-120/20 *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.* i C-563/20 *ORLEN KolTrans sp. z o.o.* Analizą objęto również rozwiązania instytucjonalno-prawne obowiązujące w tym zakresie w polskim systemie prawnym.

Słowa kluczowe: przewoźnik kolejowy; zarządca infrastruktury; dostęp do infrastruktury kolejowej; projekt cennika zarządcy infrastruktury; opłaty indywidualne; organ regulacyjny.

JEL: K23

I. Wprowadzenie

W roku 2020 do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunał) wpłynęły dwa wnioski o wydanie przeczeń prejudycjalnych, złożone przez polskie sądy, dotyczące m.in. możliwości i trybu kwestionowania przez przewoźników kolejowych opłat dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej ustalanych i naliczanych przez zarządcę infrastruktury. W artykule

* Doktor nauk prawnych; absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; radca prawny; dyrektor Departamentu Obsługi Prawnej w Urzędzie Transportu Kolejowego. Autorka kilkunastu publikacji z zakresu studiów europejskich, w tym dotyczących prawa unijnego i polityki Unii Europejskiej w sektorze transportu kolejowego; e-mail: iamiedzinska@gmail.com. ORCID: 0000-0002-8810-8758. Poglądy wyrażone w artykule są prywatnymi opiniami autorki.

omówiono stanowisko TSUE, wynikające z wyroków w sprawach C-120/20 *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.* i C-563/20 *ORLEN KolTrans sp. z o.o.* Autorka analizuje również rozwiązania instytucjonalno-prawne przyjęte w tym zakresie w polskim systemie prawnym.

II. Prawo przewoźnika kolejowego do kwestionowania opłat indywidualnych w świetle wyroku TSUE w sprawie C-120/20 *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.*

Trybunał na pytania przedstawione we wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, skierowanym na podstawie postanowienia Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., sygn. akt I CSK 435/18, w wyroku z 8 lipca 2021 r. w sprawie C-120/20 *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.* odpowiedział m.in.:

„Artykuł 30 ust. 2, 5 i 6 tej dyrektywy 2001/14, zmienionej dyrektywą 2007/58, należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, by przedsiębiorstwo kolejowe uprawnione do dostępu do infrastruktury kolejowej miało prawo zakwestionować kwotę opłat indywidualnych ustalonych przez zarządcę infrastruktury przed organem regulacyjnym, by organ ten wydał decyzję w związku z zakwestionowaniem tych opłat oraz by decyzja ta mogła zostać skontrolowana przez właściwy sąd”.

Z cytowanego rozstrzygnięcia wynika, że przewoźnikowi kolejowemu powinno być zapewnione prawo kwestionowania opłat indywidualnych ustalonych przez zarządcę infrastruktury. TSUE nie oceniał czy prawo to istnieje na gruncie polskich przepisów. Niemniej jednak należy zauważyć, iż zarówno w stanie prawnym obowiązującym w okresie objętym roszczeniem odszkodowawczym Kolei Mazowieckich sp. z o.o. (dalej: KM), jak i w aktualnym stanie prawnym przewoźnik kolejowy takie prawo posiadał, mogąc je zrealizować w dwóch trybach:

- 1) przewoźnik kolejowy ma możliwość zakwestionowania wysokości opłat indywidualnych na etapie uzgadniania z zarządcą infrastruktury warunków umowy: o udostępnienie infrastruktury kolejowej (przed 30 grudnia 2016 r.) lub o wykorzystanie zdolności przepustowej (od 30 grudnia 2016 r.), jak również poprzez wniesienie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK) zastępującej umowę: o udostępnienie infrastruktury kolejowej (przed 30 grudnia 2016 r.) lub o wykorzystanie zdolności przepustowej (od 30 grudnia 2016 r.);
- 2) przewoźnik kolejowy zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej, działając jako aplikant, ma możliwość złożenia skargi na regulamin sieci i system pobierania opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej, co wynika z treści art. 13 ust. 3c pkt 1 lit. a i c ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1984, z późn. zm.) (dalej: ustawa o transporcie kolejowym). Stosownie do treści art. 13 ust. 1 pkt 5 lit. a i b tej ustawy w brzmieniu sprzed 30 grudnia 2016 r., przewoźnicy kolejowi mogli składać skargi dotyczące regulaminu oraz przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Prezes UTK, realizując swoje uprawnienia nadzorcze nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę infrastruktury opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej, może wszcząć postępowanie administracyjne w tym przedmiocie, a przewoźnik kolejowy składający skargę

dotyczącą indywidualnie ustalonych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej (lub przydzielonych mu tras pociągów na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym przed 30 grudnia 2016 r.) mógł uzyskać w takim postępowaniu status strony (po wykazaniu interesu prawnego).

Kwestia istnienia interesu prawnego przewoźników kolejowych była już badana w orzecznictwie sądowym, w kontekście art. 30 ust. 2, 5 i 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/14/WE z 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 L 75 z 15 marca 2001 r., s. 29) (dalej: dyrektywa 2001/14/WE). Przykładem jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 listopada 2007 r. w sprawie sygn. akt VI SA/Wa 1517/07, z którego wynika, iż przewoźnikowi kolejowemu nie przysługuje prawo strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym z wniosku zarządcy infrastruktury kolejowej o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz dodatkowej na podstawie art. 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.

Trybunał w wyroku w sprawie C-120/20, uznając wyrok TSUE z 9 listopada 2017 r. w sprawie C-489/15 *CTL Logistics* za mający pełne zastosowanie do niniejszej sprawy wskazał m.in., że:

- 1) stosowanie uregulowań krajowych przewidujących kontrolę słusznego charakteru opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej w indywidualnych wypadkach przez sądy powszechne skutkowałoby tym, że różne orzeczenia niezależnych sądów, ewentualnie niezharmonizowane orzecznictwem sądów najwyższych, zastępowałyby jednolitość kontroli prowadzonej przez właściwy organ, wskutek czego istniałyby dwie nakładające się na siebie, nieskoordynowane drogi prawne, co stoi w sprzeczności z celem określonym w art. 30 dyrektywy 2001/14/WE;
- 2) na podstawie art. 30 ust. 5 dyrektywy 2001/14/WE decyzje organu regulacyjnego wywierają skutki wobec wszystkich zainteresowanych stron sektora kolejowego, niezależnie od tego czy są to przedsiębiorstwa kolejowe. Orzeczenia wydawane przez sądy cywilne wywierałyby skutek ograniczony jedynie do stron sporu, czyli konkretnego przewoźnika kolejowego oraz zarządcy infrastruktury. Tym samym przewoźnik, który wniósł powództwo, mógłby odnieść korzyść w stosunku do swoich konkurentów, którzy nie zainicjowali podobnego sporu z zarządcą, co zagrażałoby jednemu z celów dyrektywy 2001/14/WE, jakim jest zapewnienie uczciwej konkurencji w sektorze świadczenia usług kolejowych (motyw 16 preambuły do dyrektywy 2001/14/WE);
- 3) uznanie, iż sądy powszechne mogą rozpoznawać spory w przypadku, gdy organ regulacyjny i ewentualnie sąd właściwy do rozpoznania środków odwoławczych od decyzji tego organu nie rozstrzygnęły w przedmiocie zgodności z prawem spornych opłat i nie podjęły działań w celu usunięcia ewentualnej niezgodności z prawem tych opłat, oznaczałoby podważenie zadania powierzonego organowi regulacyjnemu, i tym samym skuteczności art. 30 dyrektywy 2001/14/WE.

W odniesieniu do powyższego należy w szczególności zwrócić uwagę, iż TSUE posługuje się pojęciem „indywidualne opłaty”, które nie występuje w ustawie o transporcie kolejowym. Również ustawodawca unijny w dyrektywie 2001/14/WE oraz aktualnie obowiązującej w omawianym zakresie dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14 grudnia 2012 r., str. 32, z późn. zm.) (dalej: dyrektywa 2012/34), nie posługuje się tym pojęciem, regulując ogólne zagadnienia związane z ustalaniem i pobieraniem opłat za dostęp do infrastruktury. Z treści wyroku w sprawie C-120/20 wynika, iż TSUE stosuje analizowane określenie w odniesieniu do konkretnej opłaty ponoszonej przez danego przewoźnika kolejowego na rzecz zarządcy infrastruktury. Warunki pobierania opłat oparte są na cenniku stanowiącym część regulaminu sieci i zarządca jest obowiązany do stosowania zasady niedyskryminacji względem użytkowników infrastruktury kolejowej, co *de facto* wyklucza możliwość nieuzasadnionego różnicowania wysokości ponoszonych przez nich opłat. Niemniej jednak wysokość tych opłat i warunki uiszczania stanowią przedmiot dwustronnego porozumienia pomiędzy przewoźnikiem kolejowym i zarządcą infrastruktury, tj. umowy.

W związku z powyższym należy uznać, iż w polskim porządku prawnym indywidualna opłata, o której mowa w wyroku TSUE w sprawie C-120/20, określana jest w treści umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej (dawniej: umowy o udostępnienie infrastruktury), zawieranej przez konkretnego przewoźnika kolejowego jako użytkownika infrastruktury kolejowej z zarządcą infrastruktury, na podstawie art. 30c ustawy o transporcie kolejowym, nie zaś w decyzji Prezesa UTK zatwierdzającej stawki jednostkowe ustalone przez zarządcę¹.

Stawki opłat podstawowych za dostęp do infrastruktury uwzględnione w treści cennika, stanowiącego część regulaminu sieci opracowywanego przez zarządcę infrastruktury, skonkretyzowane w treści umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej poprzez dokładne wskazanie ich wysokości lub odwołanie się do regulaminu sieci, mają indywidualny charakter w tym znaczeniu, że obowiązują danego przewoźnika kolejowego jako stronę zawieranej umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej, a obowiązek ich zapłaty zarządcy infrastruktury realizowany jest przez przewoźnika wyłącznie na podstawie tej umowy.

Stosownie do treści art. 29e i 30d ustawy o transporcie kolejowym Prezes UTK, w postępowaniu wszczynanym na wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego, wydaje decyzję, która zastępuje umowę o przyznanie lub wykorzystanie zdolności przepustowej w przypadku, gdy przewoźnik i zarządca nie dojdą do porozumienia w zakresie postanowień umowy o przydzielenie lub wykorzystanie zdolności przepustowej. W takiej decyzji Prezes UTK określa warunki umowy ustalone przez strony oraz dokonuje rozstrzygnięć w tych częściach, w których strony nie doszły do porozumienia.

Przechodząc do aspektów proceduralnych, zgodnie z art. 13b ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, od decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa m.in. w art. 29e ust. 3 i art. 30d ust. 3 tej ustawy, przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK), w terminie

¹ Stawka jednostkowa opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej stanowi jeden z wielu elementów ostatecznie ustalonej opłaty indywidualnej, na którą wpływa nie tylko stawka jednostkowa opłaty podstawowej i manewrowej, lecz także opłata za postój pojazdów kolejowych nie krótszy niż 2 godziny, opłata rezerwacyjna za niewykorzystaną w części lub całości przydzieloną zdolność przepustową czy opłata za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej. Podobnie było przed 30 grudnia 2016 r., gdy przewoźnik ponosił opłatę podstawową, opłatę za dostęp do urządzeń, opłatę dodatkową i opłatę rezerwacyjną.

14 dni od dnia doręczenia decyzji. W przypadku umów o udostępnienie infrastruktury prawo do odwołania od decyzji zastępującej umowę uregulowane było w art. 14 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym (w brzmieniu obowiązującym od 14 października 2011 r. do 30 grudnia 2016 r.), a na wniesienie odwołania przysługiwał 14-dniowy termin od dnia doręczenia decyzji.

Z powyższego wynika możliwość zakwestionowania przez przewoźnika kolejowego wysokości opłat indywidualnych, o których mowa w wyroku TSUE w sprawie C-120/20, na etapie uzgadniania z zarządcą infrastruktury warunków, tj. projektu umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej lub wykorzystanie zdolności przepustowej lub poprzez odwołanie od decyzji Prezesa UTK zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej lub wykorzystanie zdolności przepustowej.

Dodatkowo, jak zostało wskazane powyżej, przewoźnicy kolejowi zainteresowani uzyskaniem zdolności przepustowej lub korzystający z infrastruktury kolejowej mają również możliwość złożenia skargi na regulamin sieci i system pobierania opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej (art. 13 ust. 3c pkt 1 lit. a i c ustawy o transporcie kolejowym w obowiązującym brzmieniu). Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 5 lit. a i b tej ustawy w brzmieniu sprzed 30 grudnia 2016 r. mogli oni składać skargi dotyczące regulaminu oraz przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

W aktualnym stanie prawnym samo złożenie skargi przez przewoźnika kolejowego nie prowadzi jednak do obligatoryjnego wszczęcia przez Prezesa UTK postępowania ani nie aktualizuje uprawnień przewoźnika jako strony tego postępowania. W ustawie o transporcie kolejowym nie zostało wskazane, że skarga ma inicjować postępowanie administracyjne i jest w tym sensie tożsama z wnioskiem o wszczęcie postępowania².

Niemniej jednak przewoźnik kolejowy składający skargę dotyczącą indywidualnie ustalonych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej lub przydzielonych mu tras pociągów na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym przed 30 grudnia 2016 r.³ mógł uzyskać na podstawie tej skargi status strony w postępowaniu administracyjnym wszczynanym przez Prezesa UTK, wykazując istnienie interesu prawnego, zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2022 poz. 2000) (dalej: k.p.a.).

III. Prawo przewoźnika kolejowego do zaskarżenia decyzji organu regulacyjnego zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej w świetle wyroku TSUE w sprawie C-563/20 ORLEN KoITrans sp. z o.o.

Kolejny omawiany wyrok TSUE również dotyczył wykładni przepisów art. 30 dyrektywy 2001/14/WE. Postanowieniem z 6 października 2020 r., sygn. akt XVII Amz 73/17, SOKiK skierował do TSUE następujące pytania prejudycjalne:

„1. Czy art. 30 ust. 2 lit. e dyrektywy 2001/14 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

² Wyr. NSA w Warszawie z 9.09.2015 r., sygn. akt II GSK 1720/14.

³ Przepisy te stanowią implementację art. 30 ust. 2 pkt e dyrektywy 2001/14, zgodnie z którym „wnioskodawca będzie miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany (...) w zakresie dotyczącym poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty”.

do ustalenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej 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 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?”.

Wyrokiem z 24 lutego 2022 r. TSUE orzekł, że:

- „1. Artykuł 30 ust. 2 lit. e dyrektywy 2001/14 należy interpretować 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;
2. Artykuł 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14 należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe, które korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, powinno mieć możliwość zaskarżenia przed właściwym sądem decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej ustalone przez zarządcę infrastruktury stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do tej infrastruktury”.

Analizując uzasadnienie Trybunału, należy zauważyć, iż dyrektywa 2001/14 nie przewiduje procedury zatwierdzania przez organ regulacyjny w trybie *ex ante* opłat za dostęp do infrastruktury, w szczególności zaś przepisy art. 30 ust. 2–5 nie wymagają, aby zarządcy infrastruktury przedkładali opłaty za infrastrukturę, które zamierzają pobierać, lub zmienne, które pozwalają na ich obliczenie, do zatwierdzenia organowi regulacyjnemu. Kompetencje tego organu sprowadzają się wyłącznie do kontroli ustalonych już opłat, a decyzję o wszczęciu kontroli organ podejmuje na podstawie wniesionej skargi albo wszczyna ją z urzędu. Należy zauważyć, że art. 30 lit. d i lit. e dyrektywy 2001/14 dotyczy jedynie opłat za dostęp do infrastruktury, które są lub mogą być wymagane do zapłaty – *a contrario*, nie dotyczy opłat już naliczonych i pobranych przez zarządcę.

Biorąc pod uwagę, że dyrektywa 2001/14 nie przewiduje procedury zatwierdzania przez organ regulacyjny w trybie *ex ante* opłat za dostęp do infrastruktury lub zmiennych umożliwiających określenie tych opłat, należy też stwierdzić, że nie pozwala ona na ustalenie, jaki podmiot posiada status strony w tym postępowaniu. Ponadto w wyroku w sprawie C-563/20 TSUE stwierdził, iż pojęcie „strony” użyte w k.p.a. jest obce dyrektywie 2001/14. Przewidziane w art. 30 ust. 2 tej dyrektywy prawo zaskarżenia decyzji przyjętych przez zarządców infrastruktury przysługuje „wnioskodawcom”.

W rezultacie TSUE słusznie stwierdził, iż art. 30 ust. 2 lit. e dyrektywy 2001/14 powinien być interpretowany w ten sposób, iż nie reguluje on prawa przedsiębiorstwa kolejowego do wzięcia udziału w prowadzonym ewentualnie przez organ regulacyjny postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji zatwierdzającej lub odrzucającej przedłożony przez zarządcę infrastruktury projekt cennika opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Warto podkreślić, że zgodnie z art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie powinny zagwarantować prawo do zaskarżenia przed sądem decyzji organu regulacyjnego, przy czym przepis ten nie określa kategorii podmiotów, którym takie prawo miałyby przysługiwać. Niemożność nadania przewoźnikowi statusu strony postępowania dotyczącego zatwierdzenia stawek dostępu do infrastruktury kolejowej nie oznacza jednak, że przewoźnik zostaje pozbawiony możliwości odwołania się od decyzji organu regulacyjnego, w której organ ten zatwierdza stawki. TSUE stwierdził, że to na sądach państw członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia ochrony sądowej uprawnień, które jednostki wywodzą z przepisów prawa unijnego.

Co istotne, Trybunał w omawianym powyżej wyroku w sprawie C-120/20 orzekł, że przepisy art. 30 ust. 2 i 6 dyrektywy 2001/14 są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, w związku z czym wywierają bezpośredni skutek. Obowiązujący w aktualnym stanie prawnym, analogiczny przepis art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34 może być zatem również stosowany bezpośrednio.

Niemniej jednak obowiązujące w Polsce przepisy prawa krajowego pozwalają na realizację uprawnienia wskazanego w art. 30 dyrektywy 2001/14. Stosownie do treści art. 479⁷² § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1805, z późn. zm.) (dalej: k.p.c.): „W sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego stronami są także Prezes Urzędu i zainteresowany”. Jak wynika z § 2 zd. pierwsze tego artykułu: „Zainteresowanym jest ten, czyje prawa lub obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu”. Przewoźnicy kolejowi, jako zainteresowani w rozumieniu powyższych przepisów, posiadają zatem prawo do odwołania się od decyzji Prezesa UTK w przedmiocie zatwierdzenia przedłożonych przez zarządcę infrastruktury cenników dotyczących stawek, będąc stroną postępowania sądowego w sprawie z zakresu regulacji transportu kolejowego.

IV. Podsumowanie

Podsumowując, w świetle wyroku TSUE w sprawie C-120/20 przewoźnik kolejowy ma możliwość zakwestionowania opłat indywidualnych, w tym ich wysokości. Prawo to może realizować w polskim systemie prawnym na etapie uzgadniania z zarządcą infrastruktury projektu umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej (przed 30 grudnia 2016 r.) lub o wykorzystanie zdolności przepustowej (od 30 grudnia 2016 r.) albo poprzez wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UTK zastępującej jedną z tych umów (gdy strony nie były zgodne co do ich treści). Ponadto przewoźnik kolejowy zainteresowany uzyskaniem zdolności przepustowej (aplikant) ma możliwość złożenia skargi na regulamin sieci i system pobierania opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej (art. 13 ust. 3c pkt 1 lit. a i c ustawy o transporcie kolejowym).

Natomiast z wyroku TSUE w sprawie C-563/20 wynika, iż przewoźnik kolejowy ma prawo odwołać się od decyzji organu regulacyjnego w przedmiocie zatwierdzenia cennika opłat ustalonego przez zarządcę infrastruktury. W świetle przepisów polskiego prawa może zrealizować je na podstawie art. 479⁷² § 1 k.p.c., odwołując się od decyzji Prezesa UTK w sprawie zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia projektu cennika opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, pomimo iż przepisy prawa zarówno unijnego, jak i krajowego nie przyznają mu statusu strony tego postępowania.

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

Spis treści

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

Streszczenie

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

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

JEL: K23

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

I. Wprowadzenie

Wyrokiem z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie C-563/20, *ORLEN KoITrans sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego* (dalej: Prezes UTK) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) orzekł w pkt 1 sentencji, że dyrektywa 2001/14¹ nie reguluje prawa przedsiębiorstwa kolejowego (zgodnie z nomenklaturą przyjęta w polskich przepisach krajowych – przewoźnika kolejowego), które korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, do wzięcia udziału w prowadzonym ewentualnie przez organ kontrolny postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji zatwierdzającej lub odrzucającej przedłożony przez zarządcę infrastruktury projekt stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury. Natomiast w pkt 2, że przepisy tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że przedsiębiorstwo kolejowe, które korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, powinno mieć możliwość zaskarżenia przed właściwym sądem decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej ustalone przez zarządcę infrastruktury stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do tej infrastruktury. Choć wyrok ten zapadł na gruncie nieobowiązującej już dyrektywy 2001/14 i odnosi się także do nieobowiązujących już regulacji krajowych dotyczących zatwierdzania przez Prezesa UTK stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, to będzie rzutować na stosowanie analogicznych przepisów dyrektywy 2012/34², która zastąpiła dyrektywę 2001/14, w kontekście obecnie obowiązujących regulacji krajowych dotyczących zatwierdzania przez Prezesa UTK projektu cennika zarządcy infrastruktury kolejowej w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Możliwość zaskarżenia decyzji cennikowej przez przewoźnika kolejowego

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

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

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

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

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

⁹ Zgodnie z art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14, państwa członkowskie podejmują środki konieczne do zapewnienia, żeby decyzje podejmowane przez organ kontrolny podlegały kontroli sądowej. Analogiczny przepis zawarto w art. 56 ust. 10 zd. 1 dyrektywy 2012/34. W myśl całego art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34, państwa członkowskie zapewniają kontrolę sądową nad decyzjami podejmowanymi przez organ regulacyjny. Odwołanie może mieć skutek zawieszający w stosunku do decyzji organu regulacyjnego jedynie w przypadku, gdy niezwłoczne wykonanie decyzji organu regulacyjnego może przynieść nieodwracalne lub wyraźnie nadmierne szkody wnoszącemu odwołanie. Niniejszy przepis nie narusza uprawnień sądu rozpatrującego odwołanie, przyznanych, w stosownych przypadkach, na mocy prawa konstytucyjnego.

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

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

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

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

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

¹¹ Dz. U. 2004 Nr 90 poz. 864 ze zm.

¹² Dz. Urz. UE 2007 C/303.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ T.j. Dz. U. 2019 poz. 1461.

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

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

V. Znaczenie dla spraw już zakończonych

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. Podsumowanie

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

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

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

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

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

Bibliografia

- Gołaszewski, P. (2021). W: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. 7. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stefańska, E. (2021). W: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Trochym, Ł. (2020). Kilka uwag na temat zapewnienia efektywności orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na tle wyroku w sprawie C-512/10 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w świetle praktyki orzeczniczej sądów polskich. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 8(9).
- Wojciechowska, K.B. (2019). *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

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

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

Spis treści

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

Streszczenie

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

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

JEL: K23

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

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

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

I. Wstęp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. Podsumowanie

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

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

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

Bibliografia

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

Karol Kłosowski*

Rozporządzenie 2021/782 – nowe prawa i obowiązki pasażerów oraz przedsiębiorstw kolejowych

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Uzasadnienie potrzeby zmian
- III. Modyfikacja zakresu stosowania przepisów rozporządzenia
- IV. Nowe definicje
- V. Zmiany w zakresie zasad odpowiedzialności przewoźników kolejowych
- VI. Nowe regulacje w zakresie wspólnego biletu
- VII. Nowe wymagania w zakresie obsługi osób z niepełnosprawnością
- VIII. Podsumowanie

Streszczenie

Z dniem 7 czerwca 2023 r. wejdą w życie przepisy przekształconej wersji rozporządzenia 1371/2007 dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Pierwsza nowelizacja tego podstawowego aktu prawnego w codziennej praktyce pasażerskich przewoźników kolejowych, zarządców infrastruktury, sprzedawców biletów oraz Prezesa UTK wprowadza istotne zmiany w wielu obszarach. Modyfikacji poddane zostały zasady odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych w przypadku opóźnienia, odwołania lub utraty połączenia. Wprowadzono nowe zasady sprzedaży i odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych podczas podróży objętych wspólnymi biletami. Wzmocniono uprawnienia osób z niepełnosprawnością oraz o ograniczonej możliwości poruszania się. W istotny sposób zmodyfikowano także zasady dotyczące możliwości przyznawania przez państwa członkowskie terminowych i bezterminowych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 2021/782. W artykule omówiono najważniejsze zmiany we wskazanych wyżej obszarach.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; prawa pasażerów; rozporządzenie 1371/2007; rozporządzenie 2021/782; Prezes UTK.

JEL: K23, K32

* Doktorant w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska i Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; dyrektor Departamentu Przewozów Pasażerskich w Urzędzie Transportu Kolejowego; e-mail: karol@doktorant.umk.pl; ORCID: 0000-0001-9300-1931. Wszystkie opinie i oceny wyrażone w niniejszym artykule stanowią opinie i oceny autora i nie powinny być utożsamiane ze stanowiskiem Urzędu Transportu Kolejowego.

I. Wprowadzenie

7 czerwca 2023 r., po niemal 14 latach obowiązywania dotychczasowej, najbardziej kompleksowej regulacji UE w zakresie praw i obowiązków pasażerów w transporcie kolejowym, czyli rozporządzenia 1371/2007¹, akt ten zostanie zastąpiony nowym rozporządzeniem. Wersja przekształcona, oznaczona numerem 2021/782², będzie stosowana od tej daty, z wyjątkiem jednego przepisu³. Znowelizowane rozporządzenie ma przyczynić się do zwiększenia ochrony pasażerów oraz zachęcania ich do korzystania w większym stopniu z podróży koleją⁴. Omawiana regulacja ma służyć realizacji polityki transportowej UE (Góra i Kłosowski, 2018, s. 115), której celem jest m.in. zapewnienie ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz poprawa jakości i efektywności kolejowych usług pasażerskich, aby pomóc w zwiększaniu udziału transportu kolejowego w stosunku do innych rodzajów transportu⁵.

Przekształconym rozporządzeniem wprowadzono istotne zmiany w zakresie możliwości przyznawania przez państwa członkowskie UE zwolnień z wybranych przepisów przedmiotowej regulacji. Ponadto modyfikacji poddano zasady odpowiedzialności odszkodowawczej przewoźników kolejowych, zasady sprzedaży wspólnych biletów oraz organizacji pomocy osobom z niepełnosprawnością oraz o ograniczonej możliwości poruszania się.

Nowelizacja rozporządzenia dotyczącego praw i obowiązków pasażerów wprowadza dla szerokiego grona przedsiębiorstw kolejowych nowe wymagania w zakresie obsługi podróżnych. Dodatkowe obowiązki powierzono nie tylko pasażerskim przewoźnikom kolejowym, lecz także zarządcom infrastruktury, zarządcom dworców, sprzedawcom biletów oraz operatorom turystycznym. W artykule omówiono najważniejsze obszary, w których nastąpią zmiany prawne w zakresie obowiązków przedsiębiorstw kolejowych oraz uprawnień pasażerów.

II. Uzasadnienie potrzeby zmian

Uwagę na potrzebę zmian rozporządzenia 1371/2007 zwrócono już w 2012 r., a więc zaledwie trzy lata po wejściu w życie tego aktu, w raporcie *Evaluation of Regulation 1371/2007*⁶ przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej. Wskazano wówczas, że problematycznymi obszarami, które wymagają poprawy, są: możliwość przyznawania przez państwa członkowskie zwolnień ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007; niewystarczająca promocja praw pasażerów oraz nieefektywna egzekucja obowiązków spoczywających na przedsiębiorstwach kolejowych; niejednoznaczność regulacji, a także jej niepełny zakres⁷.

Tożsame wnioski zawarto w preambule rozporządzenia 2021/782. Prawodawca wskazał, że pomimo dokonania znacznych postępów w zakresie ochrony konsumentów w UE, konieczna jest dalsza poprawa ochrony praw pasażerów w ruchu kolejowym⁸. Można zatem, na podstawie tej

¹ Rozporządzenie (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (t.j. Dz. Urz. UE L 315 z 3.12.2007 r. ze zm.).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/782 z 29.04.2021 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (t.j. Dz. Urz. UE L 171 z 17.05.2021 r.).

³ Tj. art. 6 ust. 4 rozporządzenia 2021/782, który stosowany będzie od 7 czerwca 2025 roku.

⁴ Motyw nr 1 preambuły rozporządzenia 2021/782.

⁵ Motyw nr 2 preambuły rozporządzenia 2021/782.

⁶ Komisja Europejska, Steer Davies Gleave, *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final Report*, Bruksela 2012.

⁷ Ibidem, s. 136.

⁸ Motyw nr 3 preambuły rozporządzenia 2021/782.

diagnozy, dostrzec pewną dysproporcję pomiędzy standardami generalnej ochrony konsumentów oraz ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Pierwszy z tych obszarów, a wraz z nim prawodawstwo w zakresie powszechnej ochrony konsumentów, bez wątpienia rozwijał się dotąd bardziej dynamicznie. Jest to zauważalne choćby w kolejnych na przestrzeni lat nowelizacjach ustawy kształtującej zadania i uprawnienia Prezesa UOKiK⁹.

III. Modyfikacja zakresu stosowania przepisów rozporządzenia

Jak już wskazano, możliwość przyznawania przez państwa członkowskie terminowych (określonych czasowo) oraz bezterminowych zwolnień z wybranych przepisów rozporządzenia 1371/2007 doprowadziło do powstania pewnego rodzaju mozaiki uprawnień przysługujących pasażerom na poziomie UE (szerzej zob. Kłosowski, 2016, s. 150–153). Przeczy to zasadniczemu celowi tego aktu, którym jest ujednoczenie standardu ochrony prawnej praw pasażerów kolei, niezależnie od kraju oraz przedsiębiorstwa, z usług którego korzystają. Uzasadnieniem możliwości przyznawania przez państwa członkowskie przedmiotowych zwolnień jest konieczność poniesienia przez przedsiębiorstwa kolejowe istotnych nakładów finansowych, przede wszystkim na przystosowanie posiadanych zasobów infrastrukturalnych i kadrowych oraz organizacji działalności do zgodności z przepisami rozporządzenia 1371/2007.

Zgodnie z dotychczasowymi zasadami, wynikającymi z przepisów rozporządzenia 1371/2007, państwa członkowskie mogą zwolnić przedsiębiorstwa kolejowe ze stosowania wybranych przepisów tego aktu w stosunku do miejskich, podmiejskich i regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Takie zwolnienie może być ważne bezterminowo, tj. bez wskazania daty granicznej, do której obowiązuje¹⁰. Natomiast inną regułą przyjęto w stosunku do krajowych połączeń dalekobieżnych oraz połączeń wykonywanych do stacji położonych poza terytorium UE. W przypadku takich usług państwo członkowskie może wprowadzić zwolnienie na okres nieprzekraczający 5 lat, z możliwością jego dwukrotnego przedłużenia, każdorazowo na okres nieprzekraczający 5 lat¹¹.

W rozporządzeniu 2021/782 możliwość przyjmowania przez państwa członkowskie zwolnień ze stosowania tej przekształconej wersji rozporządzenia 1371/2007 została ograniczona. Wprowadzono zasadę, zgodnie z którą zwolnienia przyjęte przed 6 czerwca 2021 r. (a więc również te, które przyjęto w Polsce) pozostaną ważne do dnia, w którym wygasają. Gdyby państwo członkowskie przyjęło zwolnienia po 6 czerwca 2021 r., pozostałyby one ważne do 7 czerwca 2023 roku¹². Natomiast przed wygaśnięciem zwolnień dotyczących krajowych kolejowych usług pasażerskich, państwa członkowskie mogą zwolnić takie usługi ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 2021/782 przez dodatkowy okres nieprzekraczający 5 lat¹³. Z kolei aż do 7 czerwca 2030 r. państwa członkowskie mogą zwolnić ze stosowania przepisu dotyczącego przekazywania

⁹ Tj. ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. 2021, poz. 275 ze zm.).

¹⁰ W Polsce takie zwolnienie wprowadzono w art. 3a ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j.: Dz. U. 2021, poz. 1984 ze zm.).

¹¹ Z tej możliwości skorzystano w Polsce już trzykrotnie – zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25.05.2011 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. Nr 117, poz. 683); rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 20 listopada 2014 r. w sprawie zwolnienia ze stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. poz. 1680) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 27 listopada 2019 r. w sprawie zwolnienia z stosowania niektórych przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz. U. poz. 2330).

¹² Art. 2 ust. 3 rozporządzenia 2021/782.

¹³ Art. 2 ust. 4 rozporządzenia 2021/782.

w czasie rzeczywistym danych dotyczących ruchu pociągów oraz podróży¹⁴, ale jedynie w przypadku, gdy nie jest technicznie możliwe, aby zarządca infrastruktury przekazywał takie dane w czasie rzeczywistym przedsiębiorstwom kolejowym, sprzedawcom biletów, organizatorom turystyki lub zarządcom stacji. W takim przypadku państwa członkowskie będą zobowiązane do dokonania, co najmniej raz na dwa lata, ponownej oceny stopnia, w jakim przekazywanie takich danych jest technicznie wykonalne.

Państwa członkowskie będą ponadto uprawnione do przyjęcia zwolnienia ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 2021/782 w stosunku do usług świadczonych wyłącznie na użytek historyczny lub turystyczny¹⁵. Państwa członkowskie, niezależnie od rodzaju wprowadzonych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 2021/782, będą zobowiązane do informowania Komisji Europejskiej o tych zwolnieniach oraz do przedstawienia uzasadnienia dla tych wyłączeń¹⁶.

IV. Nowe definicje

W rozporządzeniu 2021/782 wprowadzono nowe definicje pojęć, z których część mogła do tej pory wzbudzać pewne wątpliwości interpretacyjne. Przez pojęcie „biletu” należy rozumieć ważny dowód zawarcia umowy przewozu, niezależnie od jego formy. Natomiast „usługa” rozumiana jest jako usługa pasażerskiego przewozu koleją wykonywana między stacjami kolejowymi zgodnie z rozkładem, w tym usługa przewozowa oferowana w przypadku zmiany trasy. Z kolei „podróż” oznacza przewóz pasażera między stacją początkową a stacją końcową.

W przekształconej wersji rozporządzenia 1371/2007 przyjęto także definicję „miejskiej i podmiejskiej kolejowej usługi pasażerskiej”. Pojęcie to oznacza kolejową usługę pasażerską w rozumieniu art. 3 pkt 6 dyrektywy 2021/34. Natomiast „regionalną kolejową usługą pasażerską” jest taka usługa, która nie jest miejską, podmiejską ani regionalną kolejową usługą pasażerską. Podobnie, poprzez wykluczenie, zdefiniowano pojęcie „dalekobieżnej kolejowej usługi pasażerskiej” oznaczające usługę, która nie jest miejską, podmiejską ani regionalną kolejową usługą pasażerską. Z kolei pojęcie „międzynarodowej kolejowej usługi pasażerskiej” należy rozumieć jako kolejową usługę pasażerską, w ramach której przekraczana jest co najmniej jedna granica państwa członkowskiego i której głównym celem jest przewóz pasażerów pomiędzy stacjami znajdującymi się w różnych państwach członkowskich lub w państwie członkowskim i w państwie trzecim.

Rozporządzenie 2021/782 zawiera także definicję „przyjazdu”. Pojęcie to należy utożsamiać z momentem, w którym drzwi pociągu są otwarte na peronie stacji docelowej i dozwolone jest wysiadanie z pociągu. Definicja ta może mieć istotne znaczenie w przypadku ewentualnego sporu przy rozpatrywaniu reklamacji dotyczących odszkodowania za opóźnienie pociągu na gruncie omawianej regulacji. Może się bowiem zdarzyć, że pociąg wjedzie na stację lub zatrzyma się w obrębie stacji, jednak wysiadanie przez pasażerów nie będzie możliwe z uwagi na sytuację ruchową, zagrożenie bezpieczeństwa itp. Słusznie zatem przyjęto, że moment przyjazdu to chwila, w której następuje otwarcie drzwi na peronie danej stacji. W nowej regulacji wprowadzono również definicję „utrąty połączenia”. Jest to sytuacja, w której pasażer utraci kolejne połączenie lub

¹⁴ Tj. art. 10 rozporządzenia 2021/782.

¹⁵ Art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2021/782.

¹⁶ Obowiązek wynikający z art. 2 ust. 7 rozporządzenia 2021/782.

połączenia w trakcie podróży kolejną, sprzedanej w formie wspólnego biletu, w wyniku opóźnienia lub odwołania wcześniejszej usługi lub wcześniejszych usług lub odjazdu przed planowaną godziną odjazdu. Kolejna nowa definicja dotyczy pojęcia „stacji”. Oznacza ona miejsce na linii kolejowej, w którym kolejowa usługa pasażerska może się rozpocząć, zatrzymać lub zakończyć¹⁷.

V. Zmiany w zakresie zasad odpowiedzialności przewoźników kolejowych

Rozporządzenie 2021/782 zawiera istotną zmianę w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej przewoźników kolejowych w związku z opóźnieniami pociągów oraz utratą lub odwołaniem połączeń. W przepisach rozporządzenia 1371/2007 nie zostały zawarte przesłanki egzoneracyjne, umożliwiające wyłączenie odpowiedzialności przewoźnika za opóźnienie pociągu. Wypłata odszkodowania przewidzianego przepisami tego aktu była więc, przy spełnieniu określonych warunków, obligatoryjna. Zasadność wypłaty odszkodowań w przypadku zaistnienia zdarzeń możliwych do zakwalifikowania do grupy okoliczności o charakterze siły wyższej była kwestionowana przez pasażerskich przewoźników kolejowych w UE. Kwestia ta stała się nawet przedmiotem sporu rozstrzygniętego przez TSUE w sprawie C-509/11¹⁸. Trybunał uznał, że pasażerski przewoźnik kolejowy nie może, w celu uwolnienia się od obowiązku zwrotu ceny biletu, powoływać się na przepisy prawa międzynarodowego zwalniające go, w razie działania siły wyższej, z obowiązku naprawienia szkody spowodowanej opóźnieniem (szerzej zob. Kłosowski, 2014, s. 112 i n.).

W przekształconej wersji rozporządzenia 1371/2007 prawodawca zdecydował się na określenie trzech grup zdarzeń, w przypadku zaistnienia których odszkodowanie za opóźnienie pociągu oraz utratę lub odwołanie połączenia nie będzie obligatoryjne. Po pierwsze, przedsiębiorstwa kolejowe będą mogły odmówić wypłaty takiego odszkodowania w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności niezwiązanych z ruchem kolei, takich jak ekstremalne warunki pogodowe, poważne katastrofy naturalne lub poważne kryzysy w dziedzinie zdrowia publicznego, których przedsiębiorstwa kolejowe pomimo zastosowania wymaganej w danych okolicznościach staranności nie było w stanie uniknąć ani których skutkom nie mogło zapobiec¹⁹. Tak określony katalog zdarzeń o charakterze siły wyższej może wywoływać w praktyce wątpliwości co do zasadności wyłączenia odpowiedzialności przewoźnika kolejowego. W szczególności pojęcie „ekstremalne warunki pogodowe” może być różnie rozumiane. Oczywiście takimi warunkami nie będą typowe dla danej pory roku opady atmosferyczne oraz temperatura, choć właśnie w zakresie temperatury istnieje potencjalne ryzyko rozbieżnej kwalifikacji pomiarów do grupy „typowych” lub „ekstremalnych”, o których mowa w przepisach rozporządzenia 2021/782. Po drugie, przesłanką uprawniającą przedsiębiorstwo kolejowe do odmowy wypłaty przedmiotowego odszkodowania jest wina podróżnego²⁰. O ile przyczynienie się przez pasażera do opóźnienia, utraty lub odwołania połączenia nie budzi wątpliwości w zakresie odmowy wypłaty odszkodowania, o tyle należy zauważyć, że

¹⁷ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na definicję stacji pasażerskiej przyjętą w ustawie o transporcie kolejowym; zgodnie z art. 4 pkt 53 tej ustawy, przez pojęcie „stacji pasażerskiej” należy rozumieć obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego. W rozporządzeniu 2021/782 przyjęto więc węższe rozumienie pojęcia „stacji”, niezależne od istnienia budynku dworca.

¹⁸ Wyr. TS z 26.09.2013 r. w sprawie C-509/11 *ÖBB-Personenverkehr AG*, SIP Legalis nr 735824.

¹⁹ Art. 19 ust. 10 lit. a rozporządzenia 2021/782.

²⁰ Art. 19 ust. 10 lit. b rozporządzenia 2021/782.

w praktyce mogą wystąpić trudności w ustaleniu faktycznego istnienia winy po stronie pasażera. Trzeba jednak podkreślić, że w każdym z omawianych przypadków uprawniających przedsiębiorstwo kolejowe do odmowy wypłaty przedmiotowego odszkodowania, ciężar dowodu spoczywa na tym przedsiębiorstwie. Prawodawca wskazał, że przedsiębiorstwo kolejowe powinno wykazać, że opóźnienie, utrata lub odwołania połączenia zostały spowodowane bezpośrednio określonymi w omawianych przepisach przyczynami lub z natury rzeczy z nimi powiązanych. Po trzecie, przesłanką wyłączającą obowiązek wypłaty odszkodowania jest zachowanie się osoby trzeciej, którego przedsiębiorstwo kolejowe mimo zachowania niezbędnej w danych okolicznościach staranności nie było w stanie uniknąć i którego skutkiem nie mogło zapobiec. Prawodawca wprost wskazał przykłady takich zdarzeń w otwartym katalogu. Są to m.in. osoby na torach, kradzież kabli, sytuacja nadzwyczajna w pociągu, działania organów ścigania, sabotaż lub terroryzm²¹.

VI. Nowe regulacje w zakresie wspólnego biletu

Wersja przekształcona rozporządzenia 1371/2007 zawiera również istotne zmiany w zakresie zasad sprzedaży wspólnych biletów oraz odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych w związku z honorowaniem takich biletów. Rozporządzenie 2021/782 wprowadza obowiązek oferowania wspólnego biletu na usługi dalekobieżne i regionalne oferowane przez jedno przedsiębiorstwo. W przypadku innych kolejowych usług pasażerskich przedsiębiorstwa kolejowe powinny podejmować wszelkie rozsądne starania, aby oferować wspólne bilety i współpracować ze sobą w tym celu²².

W przypadku podróży obejmujących jedno połączenie lub większą ich liczbę pasażer przed zakupem biletu lub biletów powinien zostać poinformowany czy taki bilet lub bilety stanowią wspólny bilet. Wprowadzono zasadę, że w przypadku podróży obejmujących jedno połączenie lub większą ich liczbę bilet lub bilety zakupione w ramach jednej transakcji handlowej od przedsiębiorstwa kolejowego stanowią wspólny bilet i przedsiębiorstwo kolejowe ponosi odpowiedzialność, jeżeli pasażer utraci kolejne połączenie lub połączenia²³.

Nowa regulacja wprowadza także istotną zmianę w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej w przypadku podróży objętej wspólnym biletem. W przypadku, gdy bilet lub bilety zostały zakupione w ramach jednej transakcji handlowej i przedsiębiorstwo prowadzące sprzedaż biletów lub organizator turystyki połączył bilety z własnej inicjatywy, przedsiębiorstwo prowadzące sprzedaż biletów lub organizator turystyki, który sprzedał bilet lub bilety, odpowiada za zwrot całkowitej kwoty zapłaconej w tej transakcji za ten bilet lub te bilety i ponadto za wypłatę odszkodowania w wysokości równoważnej 75% tej kwoty, w przypadku gdy pasażer utraci kolejne połączenie lub połączenia. Prawo do zwrotu lub odszkodowania, o którym mowa, powinno pozostać bez uszczerbku dla prawa krajowego przyznającego pasażerom dodatkowe odszkodowanie za szkodę²⁴.

Co istotne, odpowiedzialność, o której mowa wyżej, może zostać wyłączona, jeśli na biletach lub na innym dokumencie, lub w formie elektronicznej w sposób, który pozwala pasażerowi na odtworzenie tej informacji w przyszłości, wskazane jest, że bilety te stanowią odrębne umowy przewozu i pasażer został o tym poinformowany przed zakupem. Ciężar udowodnienia, że

²¹ Art. 19 ust. 10 lit. c rozporządzenia 2021/782.

²² Art. 12 ust. 1 rozporządzenia 2021/782.

²³ Zgodnie z art. 18, 19 i 20 rozporządzenia 2021/782.

²⁴ Art. 12 ust. 4 rozporządzenia 2021/782.

pasażerowi przekazano te informacje spoczywa jednak na przedsiębiorstwach kolejowych, w tym na organizatorach turystyki lub na przedsiębiorstwie prowadzącym sprzedaż biletów, którzy sprzedali bilet lub bilety²⁵.

VII. Nowe wymagania w zakresie obsługi osób z niepełnosprawnością

W polityce transportowej oraz prawodawstwie Unii Europejskiej dostępność transportu kolejowego dla osób z niepełnosprawnością oraz o ograniczonej możliwości poruszania się jest jednym z wiodących obszarów, w których formułowane są liczne obowiązki względem przedsiębiorstw funkcjonujących w sektorze pasażerskich przewozów kolejowych. W przekształconej wersji rozporządzenia 1371/2007 zawarte zostały istotne zmiany w tym zakresie, które wzmacniają gwarancje prawa do podróży oraz dostępności transportu kolejowego. Wprowadzenie nowych obowiązków przedsiębiorstw kolejowych ma na celu poprawę jakości świadczonych usług, w szczególności bezpośredniej obsługi i pomocy udzielanej osobom z niepełnosprawnością oraz o ograniczonej możliwości poruszania się (dalej: osoby z niepełnosprawnością).

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wprowadzenie nowego standardu w zakresie minimalnego czasu, w którym wymagane jest powiadomienie przedsiębiorstwa kolejowego o potrzebie pomocy podczas podróży osoby z niepełnosprawnością. W rozporządzeniu 1371/2007 przyjęto, że powiadomienie dotyczące takiej podróży powinno zostać przekazane przynajmniej na 48 godzin, zanim taka pomoc będzie potrzebna²⁶. Wymóg ten budzi często niezrozumienie i jest odbierany jako nieracjonalne wymaganie, ograniczające lub nawet niwelujące możliwość swobodnego podróżowania przez osoby z niepełnosprawnością. Nie odbierając słuszności takim opiniom, należy zwrócić uwagę, że *ratio legis* przedmiotowej regulacji wynika z konieczności podjęcia wszelkich niezbędnych działań zmierzających do faktycznego udzielenia pomocy przez zobowiązane do tego podmioty. Takie działania mogą polegać np. na relokacji pracowników lub sprzętu, w szczególności w tych lokalizacjach, w których dostępność nie jest zapewniona zgodnie z wymaganiami TSI-PRM²⁷.

Dlatego pozytywnie należy ocenić zmianę wprowadzoną w rozporządzeniu 2021/782, zgodnie z którą zgłoszenie pomocy powinno zostać przekazane do podmiotu kolejowego najpóźniej na 24 godziny przed momentem, w którym taka pomoc będzie potrzebna. Co istotne, w przypadku przejazdu z przesiadkami wystarczające będzie jedno powiadomienie dotyczące całej podróży, przekazane do jednego przedsiębiorstwa kolejowego, jednak pod warunkiem, że przekazane zostaną wystarczające dane dotyczące wszystkich etapów podróży. Podmiot przyjmujący takie zgłoszenie będzie zobowiązany do przekazania tego zgłoszenia wszystkim przewoźnikom i zarządcom uczestniczącym w realizacji podróży. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na wyjątek od zasady „24 godzin” na dokonanie zgłoszenia. Państwa członkowskie będą mogły bowiem wydłużyć okres powiadomień dotyczących potrzeby pomocy podczas podróży do maksymalnie 36 godzin. Okres przejściowy, w którym możliwe jest wydłużenie wymaganego czasu zgłoszenia omawianej pomocy trwać będzie maksymalnie do 30 czerwca 2026 roku.

²⁵ Art. 12 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2021/782.

²⁶ Zgodnie z art. 24 lit. a) rozporządzenia 1371/2007.

²⁷ Tj. rozporządzenie Komisji (UE) nr 1300/2014 z 18.11.2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się (t.j. Dz. Urz. UE L 356 z 12.12.2014 r. ze zm.).

Kolejną istotną zmianą w zakresie prawnych wymagań dotyczących dostępności transportu kolejowego dla osób z niepełnosprawnością jest ustanowienie obowiązku szkolenia pracowników przedsiębiorstw kolejowych w zakresie obsługi oraz komunikacji z osobami z niepełnosprawnością. Przedsiębiorstwa kolejowe zobowiązane będą do zapewnienia, aby wszyscy członkowie personelu, w tym nowo zatrudnione osoby, które w ramach swoich regularnych zadań udzielają bezpośredniej pomocy osobom z niepełnosprawnością, zostali przeszkoleni z zakresu problematyki niepełnosprawności oraz aby wiedzieli, jak sprostać potrzebom osób z niepełnosprawnością. Przedsiębiorstwa kolejowe powinny zapewnić ponadto, dla wszystkich członków personelu pracujących na stacjach kolejowych lub w pociągach, mających bezpośrednią styczność z podróżnymi, szkolenia oraz regularne szkolenia przypominające, mające na celu podniesienie poziomu świadomości w zakresie potrzeb osób z niepełnosprawnością. W przepisach rozporządzenia 2021/782 wprowadzono również wprost prawo zezwolenia przez przedsiębiorstwa kolejowe udziału w przedmiotowych szkoleniach osób z niepełnosprawnością oraz reprezentujących ich organizacji. Wprowadzenie przedmiotowego wymogu szkoleń pracowników przedsiębiorstw kolejowych w zakresie obsługi osób z niepełnosprawnością należy ocenić pozytywnie. Dotychczas takie szkolenia nie były obowiązkowe, a nawet jeśli były realizowane, ich zakres był zróżnicowany. Bez wątpienia istotną rolę w procesie ujednoczenia programu szkoleń, ich standardu, programu i wymagań jakościowych może odegrać Prezes Urzędu Transportu Kolejowego.

VIII. Podsumowanie

Omawiana regulacja ma bez wątpienia istotne znaczenie dla systemowej ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym na poziomie całej UE. Jest to pierwsza nowelizacja wspólnych przepisów kształtujących pozycję pasażerów, będących słabszą stroną umowy przewozu. Wprowadzone zmiany mogą pozytywnie przyczynić się do wzmocnienia standardu ochrony praw pasażerów kolei. Jednak nowe uprawnienia pasażerów oraz obowiązki przedsiębiorstw kolejowych wymagają podjęcia odpowiednich działań, przede wszystkim po stronie sektora kolejowego.

Przedsiębiorstwa kolejowe powinny dokonać przeglądu przyjętych przepisów wewnętrznych, przede wszystkim regulaminów przewozowych, taryf i cenników. Aktualizacji wymagać będą również procedury wewnętrzne, instrukcje i wytyczne dla pracowników mających bezpośredni kontakt z pasażerami oraz rozpatrujących skargi i reklamacje pasażerów. Niewątpliwie konieczne jest również odpowiednie przeszkolenie pracowników w zakresie zmian wynikających z rozporządzenia 2021/782. Jak wskazano, przedsiębiorstwa kolejowe powinny również, w ramach szkoleń, przygotować swoich pracowników do świadczenia bezpośredniej pomocy osobom z niepełnosprawnością.

Nowelizacja przepisów rozporządzenia 1371/2007 wymaga również działania po stronie polskiego prawodawcy. Konieczne będzie dostosowanie przepisów prawa krajowego m.in. w zakresie modyfikacji kompetencji i zadań Prezesa UTK, który jest organem właściwym w sprawach ochrony praw pasażerów w transporcie kolejowym. Zmiany prawne będą również niezbędne w zakresie ustalenia zakresu ewentualnych zwolnień ze stosowania wybranych przepisów rozporządzenia 2021/782 od 7 czerwca 2023 roku.

Bibliografia

- Góra, I. i Kłosowski, K. (2018). Nowelizacja przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – najważniejsze projektowane zmiany. *internetowy Kwartalnik Monopolowy i Regulacyjny*, 7(7).
- Kłosowski, K. (2014). Siła wyższa nie wyłącza prawa do częściowego zwrotu ceny biletu. Glosa do wyroku TSUE z 26 września 2013 r. w sprawie C-509/11 ÖBB-Personenverkehr AG. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 7(3).
- Kłosowski, K. (2016). Zakres stosowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym – uwagi de lege lata oraz de lege ferenda. W: M. Pawełczyk (red.), *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*. Warszawa: Wydawnictwo Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Ius Publicum.
- KE. (2012). Steer Davies Gleave, *Evaluation of Regulation 1371/2007. Final Report*. Bruksela: Komisja Europejska.

Najważniejsze planowane zmiany w technicznych specyfikacjach interoperacyjności (rewizja TSI 2022) i nowe obowiązki uczestników sektora kolejowego

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Charakterystyka systemu technicznych specyfikacji interoperacyjności
- III. Najważniejsze planowane zmiany w technicznych specyfikacjach interoperacyjności
 1. Rewizja TSI ENE
 2. Rewizja TSI LOC&PAS
 3. Rewizja TSI WAG
 4. Rewizja TSI PRM i TSI INF
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Niniejszy artykuł przybliży planowane zmiany w systemie technicznych specyfikacji interoperacyjności (TSI), przedstawiając charakterystykę systemu aktualnych norm w tym zakresie, a także priorytety europejskich władz regulacyjnych towarzyszące planowanym zmianom. Nowe TSI adresują potrzebę wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań w systemie kolei, w szczególności z wykorzystaniem urządzeń informatycznych, takich jak systemy zapobiegania wykolejeniom w transporcie towarowym. Zmiany uwzględniają również zakładane upowszechnienie transportu intermodalnego oraz systemów Europejskiego System Sterowania Pociągami i Europejskiego System Zarządzania Ruchem Kolejowym.

Słowa kluczowe: techniczne specyfikacje interoperacyjności; Europejski System Sterowania Pociągami; Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym; transport intermodalny; dyrektywa 2016/797 w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej; tabor kolejowy; interoperacyjność; nowelizacja TSI.

JEL: K23

* Radca prawny w Kancelarii Prawnej HANTON Szalcz Zięba & Partnerzy Adwokaci i Radcowie Prawni sp.p.; e-mail: dominik.aptacy@hanton.pl.
ORCID: 0009-0001-5212-0843.

I. Wprowadzenie

Rewizja technicznych specyfikacji interoperacyjności (TSI), która powinna się zakończyć z początkiem 2023 roku wejściem w życie nowych przepisów, ma przede wszystkim pogłębić ujednoczenie specyfikacji kolejowych, z naciskiem na implementację nowych technologii. Zadaniem tych zmian jest również dalsze wdrażanie rozwiązań z zakresu Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS), przy czym odnoszą się one także do transportu intermodalnego, odgrywającego coraz większą rolę w łańcuchu dostaw.

Pierwotną motywacją wdrożenia technicznych specyfikacji operacyjności kolei był szybki rozwój segmentu kolei dużych prędkości w latach 90. XX wieku. Przyjmowane standardy techniczne, odmienne w poszczególnych państwach Europy, zaczęły zagrażać wymaganemu poziomowi interoperacyjności w ruchu międzynarodowym. Dlatego już w 1996 r. opublikowano dyrektywę Rady 96/48/WE z 23 lipca 1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości¹, której celem było dostarczenie rozwiązań prawnych i technicznych w skali całej Unii Europejskiej, a co za tym idzie – przyspieszenie rozwoju sektora kolejowego. Następnie opracowano techniczne specyfikacje interoperacyjności dla kolei konwencjonalnych, porządkujące dotychczasowe wymagania i standardy dla transportu kolejowego (Pomykała i Raczyński, 2020). Charakter tych regulacji coraz bardziej zmierzał do formalnoprawnego zaopatrzenia jednego spójnego obszaru kolejowego na terenie Unii, który byłby w pełni interoperacyjny przy zachowaniu wysokich standardów bezpieczeństwa.

Zasadniczym dokumentem określającym warunki i wymagania operacyjności systemu kolei Unii Europejskiej jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej² (dalej: dyrektywa 2016/797). Została ona włączona do wspólnotowego porządku prawnego w celu zastąpienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/57/WE z 17 czerwca 2008 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei we Wspólnocie, wymuszonego już poczynionymi oraz dalszymi planowanymi zmianami w tym dokumencie, przy zachowaniu przejrzystości tego dokumentu³. Pierwotnym asumptem do wprowadzenia rozwiązań w zakresie zasadniczych wymagań kolei o charakterze technicznym, prawnym i eksploatacyjnym pozostaje natomiast potrzeba urzeczywistnienia obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym oraz właściwym organom pełnego uczestnictwa w korzyściach wynikających z utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Środkiem do tego celu miało być poprawienie wzajemnych powiązań oraz interoperacyjności krajowych sieci kolejowych, jak również dostępu do nich za pomocą wszelkich środków, które mogą być niezbędne w obszarze normalizacji technicznej, jak zakładają postanowienia Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)⁴. Prawodawcy europejscy założyli w dyrektywie 2016/797, że osiągnięcie interoperacyjności doprowadzi do określenia optymalnego poziomu harmonizacji technicznej i umożliwi usprawnienie, poprawę i rozwój usług w zakresie

¹ Dyrektywa Rady 96/48/WE z 23.07.1996 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz. Urz. UE L 235, 17/09/1996 P. 0006 – 0024).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z 11.05.2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 138/44).

³ Motyw (1) dyrektywy 2016/797.

⁴ Motyw (2) dyrektywy 2016/797 oraz art. 170 i 171 TFUE.

międzynarodowego transportu kolejowego w obrębie Unii oraz w relacjach z państwami trzecimi. Ma ona również przyczynić się do stopniowego tworzenia wewnętrznego rynku sprzętu i usług na potrzeby budowy, odnowienia, modernizacji i eksploatacji systemu kolei Unii⁵.

II. Charakterystyka systemu technicznych specyfikacji interoperacyjności

Dyrektywa 2016/797 tworzy podsystemy, oznaczające strukturalne lub funkcjonalne części systemu kolei Unii. Podsystemy składające się na system kolei Unii ujmują elementy systemu kolejowego związane z infrastrukturą, energią, przytorowymi i pokładowymi urządzeniami sterującymi, taborami oraz innymi ruchomymi materiałami kolejowymi (podsystemy strukturalne) oraz elementy tego systemu związane z ruchem kolejowym, utrzymaniem oraz aplikacjami telematycznymi dla przewozów pasażerskich i towarowych. Zgodnie ze strukturą ustanowioną w pkt 1 załącznika I do dyrektywy 2016/797 do takich podsystemów należą:

- 1) infrastruktura (tory, rozjazdy, przejazdy, obiekty inżynieryjne (mosty, tunele itd.), elementy stacji związane z koleją (w tym drzwi wejściowe, perony, strefy dostępu, punkty usługowe, toalety i systemy informacyjne, a także ich funkcje ułatwiające dostęp osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej), urządzenia bezpieczeństwa i urządzenia ochronne);
- 2) energia (system elektryfikacji, w tym linie napowietrzne oraz przytorowa część systemu pomiaru zużycia energii elektrycznej i obciążania za nią);
- 3) sterowanie – urządzenia przytorowe i pokładowe (wszelkie przytorowe urządzenia niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa oraz sterowania ruchem pociągów na sieci/wszelkie pokładowe urządzenia niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa oraz sterowania ruchem pociągów na sieci);
- 4) ruch kolejowy (procedury i związane z nimi urządzenia umożliwiające spójne funkcjonowanie różnych podsystemów strukturalnych w czasie zarówno normalnego, jak i pogorszonego funkcjonowania, w tym w szczególności przygotowanie składu i prowadzenie pociągu, planowanie ruchu i zarządzanie ruchem/kwalifikacje zawodowe, jakie mogą być wymagane do realizacji przewozów kolejowych każdego rodzaju);
- 5) aplikacje telematyczne (podsystem obejmujący aplikacje dla przewozów pasażerskich, w tym systemy informowania pasażerów przed podróżą i w czasie jej trwania, systemy rezerwacji i płatności, zarządzanie bagażem oraz zarządzanie połączeniami między pociągami oraz z innymi środkami transportu oraz aplikacje dla przewozów towarowych, w tym systemy informowania, systemy zestawiania i przydziału, systemy rezerwacji, płatności i fakturowania, zarządzanie połączeniami z innymi środkami transportu oraz sporządzanie elektronicznych dokumentów towarzyszących);
- 6) tabor (elementy konstrukcyjne, systemy sterowania dla wszelkiego wyposażenia pociągów, odbieraki prądu, elementy trakcyjne i urządzenia do przetwarzania energii, pokładowe urządzenia do pomiaru zużycia energii elektrycznej i obciążania za nią, urządzenia hamujące, sprzęgi i urządzenia biegowe (wózki, osie itd.) oraz zawieszania, drzwi, interfejsy człowiek/

⁵ Motyw (3) dyrektywy 2016/797.

maszyna (maszynista, personel pokładowy i pasażerowie, z uwzględnieniem funkcji ułatwiających dostęp dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej), pasywne i aktywne urządzenia bezpieczeństwa oraz wyposażenie na potrzeby zdrowotne pasażerów i personelu pokładowego);

- 7) utrzymanie (procedury urządzenia towarzyszące, centra logistyczne dla prac związanych z utrzymaniem oraz rezerwy umożliwiające obowiązkowe utrzymanie korekcyjne i profilaktyczne w celu zapewnienia interoperacyjności systemu kolei Unii oraz wymaganej wydajności)⁶.

Źródłem obowiązujących technicznych specyfikacji interoperacyjności są poszczególne rozporządzenia Komisji Europejskiej wprowadzające specyfikacje odnoszące się do wymienionych powyżej podsystemów. Rozporządzenia wskazano poniżej, w punktach odnoszących się do propozycji rewizji specyfikacji interoperacyjności.

III. Najważniejsze planowane zmiany w technicznych specyfikacjach interoperacyjności

Jak podaje Agencja Kolejowa Unii Europejskiej (ERA), Komisja Europejska w wykonaniu wytycznych wprowadzonych decyzją delegowaną Komisji (UE) 2017/1474 z 8 czerwca 2017 r.⁷ zwróciła się do Agencji o powołanie grup roboczych w celu dokonania przeglądu wszystkich TSI, uzupełnionego o mandat dotyczący przeglądu pakietu „Digital Rail and Green Freight” („Cyfrowa kolej i zielone przewozy towarowe”) z 2020 roku. Agencja powołała grupę roboczą ds. TSI w odniesieniu do ENE, INF, LOC&PAS, NOI, PRM, WAG i TSI OPE oraz grupę roboczą ds. TSI CCS. Za cel przeglądu przyjęto realizację założeń określonych w mandacie Komisji. Komunikat Agencji precyzuje, że przedstawione dokumenty są nadal przedmiotem dyskusji w grupach roboczych i w związku z tym nie wszystkie zostały sfinalizowane. Założono możliwość zmian w opublikowanych propozycjach, zwłaszcza w takich kwestiach, jak automatyczny sprzęg cyfrowy (DAC) dla przewozów towarowych (nieuwzględniony w przedstawionych dokumentach) lub automatyczna obsługa pociągu. Poniżej zaprezentowano kluczowe elementy rewizji poszczególnych specyfikacji, z perspektywą nowych obowiązków dla uczestników sektora kolejowego⁸.

1. Rewizja TSI ENE

Propozycja zmian opiera się na nowelizacji rozporządzenia Komisji (UE) nr 1301/2014 z 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Energia”. Prezentowane zmiany stanowią rozwiązanie konkretnych zidentyfikowanych problemów związanych ze stosowaniem się do poszczególnych specyfikacji. I tak, w TSI ENE w pkt 4.2.3. TSI ENE *Napięcie i częstotliwość*, napięcie było dotychczas zdefiniowane w sposób nieprecyzyjny. Specyfikacje TSI LOC&PAS zawierają odwołanie do niniejszych TSI ENE, które z kolei zawierają odwołanie do pkt 4 normy EN 501163. Odniesienie się do napięcia znamionowego 25 kV i wzajemnie połączonych systemów zasilania zawiera tekst uwagi informacyjnej, który powoduje różne interpretacje dotyczące wymaganego zachowania taboru w przypadku wystąpienia zmian

⁶ Załącznik II pkt 1 do dyrektywy 2016/797.

⁷ Dec. delegowana Komisji (UE) 2017/1474 z 8.06.2017 r. uzupełniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 w odniesieniu do szczegółowych celów dotyczących opracowania, przyjęcia i przeglądu technicznych specyfikacji interoperacyjności (Dz. Urz. UE. 2017 L 210/5).

⁸ https://www.era.europa.eu/library/consultations_en.

częstotliwości w podanych w tekście normatywnym. Rozwiązaniem tego problemu jest doprecyzowanie definicji napięcia i częstotliwości w pkt 4.2.3 ppkt 1 TSI ENE, w odniesieniu do systemu zasilania sieci trakcyjnej. Ponadto, w nowym TSI ENE (w miejsce usuniętego pkt 4.2.3. ppkt 2) wnioskodawca zwracający się do jednostki notyfikowanej o weryfikację WE powinien zadeklarować w dokumentacji technicznej, jakie napięcie znamionowe zostało wybrane dla zasilania sieci trakcyjnej w przypadku nowo budowanego podsystemu lub w przypadku zmiany systemu zasilania sieci trakcyjnej (np. migracji z systemu zasilania z prądu stałego na system prądu przemiennego). Wybrany system zasilania sieci trakcyjnej należy poddać ocenie poprzez przegląd dokumentów w fazie projektowania. Ocena jest natomiast wymagana tylko w przypadku nowo budowanych podsystemów lub w przypadku zmiany systemu zasilania sieci trakcyjnej. W rezultacie, po rewizji jednostki modyfikowane nie będą obowiązane sprawdzać zgodności podsystemu „Energia” z normą EN 50163 w obrębie wartości napięć i częstotliwości energii trakcyjnej. Ocena systemu zasilania sieci przeprowadzana będzie na podstawie dokumentacji projektowej i deklaracji wnioskodawcy w przedmiocie wartości napięcia znamionowego. Zidentyfikowano ponadto problem dotyczący rozstawu pantografów na potrzeby konstrukcji sieci trakcyjnej (pkt 4.2.13 niniejszej TSI ENE). Rozstaw pantografów w tym wypadku jest parametrem interfejsowym pomiędzy TSI ENE a TSI LOC&PAS, w związku z tym dostrzeżono potrzebę ujednoczenia struktury wymagań dla tego parametru. Zgodnie ze zrewidowanym brzmieniem pkt 4.2.13, sieć trakcyjną należy projektować przy uwzględnieniu pociągów z co najmniej dwoma pantografami działającymi równocześnie. Konstrukcyjny rozstaw między osiami ślizgaczy tych pantografów musi być równy lub mniejszy niż wartości określone w kolumnie „A”, „B” lub „C” wybrane z tabeli 4.2.13 TSI ENE. Aktualizacja tych wymagań powinna ułatwić proces projektowania i weryfikacji WE podsystemu „Energia”. Istotne zmiany dotyczą także normatywnej konstrukcji interfejsu TSI ENE z podsystemem „Sterowanie”. Zgodnie z obecnym brzmieniem pkt 4.3.4 ppkt 2 i 3 „informacje” są przekazywane za pośrednictwem podsystemu „Sterowanie” i w konsekwencji interfejs transmisji został określony w TSI „Sterowanie” i w TSI LOC&PAS. Odpowiednie informacje w celu załączenia wyłącznika obwodu, zmiany maksymalnego prądu pobieranego przez pociąg, zmiany systemu zasilania elektrycznego oraz sterowania pantografem są przekazywane za pośrednictwem Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS), w przypadku gdy linia jest wyposażona w ERTMS. Po rewizji „informacje” będą przekazywane pomiędzy przytorowym i pokładowym Europejskim Systemem Zarządzania Pociągami (ECTS), jak również pomiędzy pokładowym ECTS i systemem zasilania pojazdu. Odpowiednie informacje w celu załączenia wyłącznika obwodu, zmiany maksymalnego prądu pobieranego przez pociąg, zmiany systemu zasilania elektrycznego oraz sterowania pantografem są przekazywane za pośrednictwem ETCS w przypadku, gdy linia jest wyposażona w ETCS i gdy te funkcje przytorowe są wdrożone. Konsekwencją rewizji jest uściślenie, że termin „informacje” dotyczy tych przesyłanych zarówno pomiędzy przytorowym a pokładowym ETCS, jak i pomiędzy pokładowym ECTS a systemem zasilania pojazdu. Należy mieć na uwadze, że na ERTMS składają się połączone komponenty ETCS i GSM – R. W zmienionym przepisie jest mowa wyłącznie o ECTS, ponieważ tylko pokładowy system jest połączony z systemem sterowania i diagnostyki pojazdów szynowych.

2. Rewizja TSI LOC&PAS

Propozycja zmian TSI tego podsystemu opiera się na nowelizacji rozporządzenia Komisji (UE) nr 1302/2014 z 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznej specyfikacji interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „Tabor — lokomotywy i tabor pasażerski” systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 356/228) (dalej: TSI LOC&PAS). Z punktu widzenia uczestników sektora transportu kolejowego najbardziej doniosła w rewizji TSI LOC&PAS jest rezygnacja z okresów przejściowych. Dotychczas, zgodnie z art. 8 rozporządzenia, świadectwa weryfikacji WE podsystemu zawierającego składniki interoperacyjności nieposiadające deklaracji WE zgodności lub przydatności do stosowania mogły być wydawane w czasie sześcioletniego okresu przejściowego kończącego się w dniu 31 maja 2017 r., o ile spełniono wymagania przepisów określonych w pkt 6.3 TSI LOC&PAS. W tym konkretnym wypadku wydaje się, że usunięcie tego przepisu, z uwagi na upływ wymienionego terminu, ma charakter porządkujący tekst rozporządzenia. Ponadto, obecnie zgodnie z pkt 4.2.3.1. ppkt 3 TSI LOC&PAS (Współdziałanie z torem i skrajnia – skrajnia) zgodność pojazdu kolejowego z zakładanym profilem odniesienia ustala się za pomocą jednej z metod określonych w specyfikacji wymienionej w dodatku J.1, indeks 14. W okresie przejściowym kończącym się 3 lata po dacie rozpoczęcia stosowania przedmiotowej TSI, w zakresie zgodności technicznej z istniejącą siecią krajową dopuszczalne jest, aby profil odniesienia pojazdu kolejowego był w sposób alternatywny ustalony zgodnie z krajowymi przepisami technicznymi zgłoszonymi w tym celu. Należy zauważyć, że całkowite usunięcie tych postanowień z TSI LOC&PAS wskazuje, że nie są planowane jakiegokolwiek przedłużenia okresów przejściowych dla tej specyfikacji. Jednak najbardziej znaczące dla uczestników sektora transportu kolejowego jest planowane usunięcie zasadniczego okresu przejściowego dla TSI LOC&PAS ustanowionego pkt 7.1.2.2. załącznika do rozporządzenia TSI LOC&PAS. Dotychczas, z uwagi na znaczącą liczbę projektów i umów, które rozpoczęły się przed datą stosowania tej TSI, a które mogą prowadzić do wyprodukowania niezgodnego z nią taboru, obowiązywał okres przejściowy dla taboru, którego dotyczą takie projekty lub umowy, podczas którego stosowanie TSI LOC & PAS nie jest obowiązkowe. Okres ten ma obecnie zastosowanie w szczególności do:

- 1) projektów w zaawansowanym stadium realizacji (projekt musi być w zaawansowanym stadium realizacji w dniu rozpoczęcia stosowania niniejszej TSI);
- 2) umów w trakcie wykonania (tabor jest opracowany i produkowany na podstawie umowy podpisanej przed datą rozpoczęcia stosowania niniejszej TSI);
- 3) taboru zgodnego z istniejącym projektem (tabor budowany na podstawie udokumentowanego projektu, który już wykorzystywano do produkcji taboru posiadającego zezwolenie na dopuszczenie do eksploatacji w państwie członkowskim przed datą stosowania niniejszej TSI); w przypadku modyfikacji istniejącego projektu do dnia 31 maja 2017 r., stosowanie TSI nie jest obowiązkowe w przypadku ograniczenia do zmian niezbędnych do zapewnienia zgodności technicznej taboru z instalacjami stałymi⁹.

Powyższe wyjątki mają być w wyniku rewizji usunięte bez propozycji chociażby ograniczonych wyłączeń w stosowaniu TSI LOC&PAS. Może to w szczególności znacząco utrudnić wprowadzenie do obrotu pojazdów budowanych według projektu zgodnego z obecnie obowiązującymi

⁹ Pkt 7.1.1.2 TSI LOC&PAS.

technicznymi specyfikacjami interoperacyjności. Co prawda proces rozwoju instytucji prawnych (w tym wypadku w obszarze prawa regulacyjnego) łączy się nieodzownie ze stanowieniem nowych przepisów prawnych, uchylaniem dotychczasowych albo z ich zmianą, jednakże każda taka ingerencja prawodawcy w obowiązujący stan prawny jest wkroczeniem, a niekiedy nawet przerwaniem toczącego się życia prawnego. Dlatego wskazane jest, aby stworzyć takie zasady zmian regulacji prawnych, by podmioty prawa nie były nimi zaskakiwane, co zapewni uczestnikom obrotu prawnego działanie w zaufaniu do państwa i prawa (Słotwiński, 2014). Prawdopodobnie powyższa kwestia będzie więc przedmiotem licznych uwag w ramach procesu konsultacji opisywanych rozwiązań.

Do ważniejszych zmian należy również wprowadzenie regulacji dotyczące pomiaru energii (EMS). Wprowadza się obowiązek rejestracji w dokumentacji technicznej charakterystyki zgodności elementów pokładowego systemu pomiaru energii z zestawem wymagań oraz warunki użytkowania tych komponentów. Dodatkowym wymogiem jest także obowiązek odnotowywania istnienia bądź braku urządzeń komunikacyjnych w dokumentacji technicznej opisane w pkt. 4.2.12. TSI LOC&PAS. Ponadto, obecnie w celu realizacji art. 15 ust. 4 dyrektywy 2016/797 jednostka notyfikowana odpowiada za sporządzenie dokumentacji technicznej zawierającej dokumenty wymagane do celów eksploatacji i utrzymania. Proponowanym rozwiązaniem w tym zakresie jest natomiast, aby to wyłącznie wnioskodawca był odpowiedzialny za sporządzenie takiej dokumentacji (pkt 6.2.6 ppkt 1 projektu zmian dyrektywy TSI LOC&PAS).

3. Rewizja TSI WAG

Propozycja zmian TSI dedykowanego wagonom towarowym opiera się na nowelizacji rozporządzenia Komisji (UE) nr 321/2013 z 13 marca 2013 r. dotyczącego technicznej specyfikacji interoperacyjności odnoszącej się do podsystemu „Tabor – wagony towarowe” systemu kolei w Unii Europejskiej i uchylającego decyzję 2006/861/WE (Dz. Urz. UE 2013 L 104/1) (dalej: TSI WAG).

Do najistotniejszych zmian zaliczyć należy uregulowanie funkcji wykrywania i zapobiegania wykolejeniu (pkt 4.2.3.5.3 TSI WAG). Funkcja zapobieganiu wykolejeniu (DPF) musi być w stanie wykryć stany poprzedzające wykolejenie poprzez monitorowanie stanu odpowiednich parametrów pojazdu kolejowego i po wykryciu możliwości wykolejenia pojazdu musi wysłać sygnał do kabiny maszynisty lokomotywy ciągnącej pociąg. Sygnał i jego transmisja między wagonami, lokomotywą i innymi sprzężonymi jednostkami pociągu powinny być ujęte w dokumentacji technicznej. W przypadku funkcji wykrywania wykolejenia (DDF) taki system musi być w stanie wykryć wykolejenie zaraz po jego wystąpieniu i po wykryciu wykolejenia w jednostce wysłać sygnał do kabiny maszynisty lokomotywy ciągnącej pociąg. Także i w tym wypadku sygnał i jego transmisję między wagonami, lokomotywą towarową i innymi sprzężonymi jednostkami w pociągu należy udokumentować w dokumentacji technicznej (pkt 4.2.3.5.2 oraz 4.2.3.5.3 Załącznika TSI WAG). Kolejnym elementem tego systemu jest funkcja wykrywania wykolejenia i uruchamiania hamulca (DDAF, pkt 4.2.3.5.3.4 Załącznika TSI WAG). System DDAF musi być w stanie wykryć wykolejenie zaraz po jego wystąpieniu oraz automatycznie uruchomić hamowanie, gdy wykolejenie zostanie wykryte, bez możliwości ominięcia systemu przez maszynistę. Celem DDAF jest ograniczenie konsekwencji wykolejenia, a przez to poprawa bezpieczeństwa.

Dokument projektu nowelizacji TSI WAG zawiera także unormowania odnoszące się do transportu intermodalnego (kombinowanego). Zgodnie z pkt 4.2.2.3 Załącznika TSI WAG jednostka powinna być zaprojektowana w taki sposób, aby wszystkie ruchome części przeznaczone do zamykania otworów (włazy, brezent impregnowany, pokrywy, luki itp.) nie mogły przemieszczać się w sposób niezamierzony. Stan takich części (otwarty/zamknięty) sygnalizują urządzenia ryglujące, które powinny być widoczne na zewnątrz jednostki. Dodano natomiast w tym przepisie akapit, zgodnie z którym jednostki przeznaczone do wykorzystania w transporcie kombinowanym i wymagające kodu zgodności wagonu muszą być wyposażone w urządzenia do zabezpieczenia intermodalnej jednostki ładunkowej. Projekt nowelizacji TSI WAG wprowadza również dodatek H do Załącznika TSI WAG. Odnosi się on do jednolitej kodyfikacji na potrzeby przewozów intermodalnych i zawiera regulacje dotyczące w szczególności kodów zgodności wagonów i cyfrę korygującą wagonu.

Opublikowane propozycje zmian w TSI nie zawierają natomiast żadnych postanowień odnoszących się o obowiązków wyposażenia wagonów w system automatycznego sprzęgu cyfrowego (DAC).

4. Rewizja TSI PRM i TSI INF

Propozycja rewizji TSI PRM oparta jest na zmianach w rozdziale 7 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1300/2014 z 18 listopada 2014 r. w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności odnoszących się do dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się¹⁰ (dalej: TSI PRM) oraz na Rekomendacjach ERA-REC-128-2 Agencji Kolejowej Unii Europejskiej w sprawie przyjęcia zmiany rozporządzenia Komisji (UE) nr 1300/2014 w sprawie technicznych specyfikacji interoperacyjności w zakresie dostępności systemu kolei Unii dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej¹¹.

Zakładane w TSI PRM zmiany wyłączają wyświetlacze ze składników interoperacyjności (pkt 6.1.2 i dodatek D TSI PRM) ze względu na trudności w przeprowadzeniu i ich oceny. Wskazano jednakże, że ważne deklaracje WE takich wyświetlaczy pozostają w mocy do końca okresu ważności ich certyfikatu. Natomiast wyświetlacze powinny mieć rozmiary umożliwiające wyświetlanie nazwy stacji lub słowa komunikatów. Powinny być one wyświetlane przez co najmniej 2 sekundy (pkt 4.2.1.10 TSI PRM). Ponadto, propozycja nowelizacji zakłada zmiany w procedurze weryfikacji WE – analogicznie do TSI LOC&PAS. Otóż w przypadku infrastruktury celem inspekcji/kontroli przeprowadzanej przez jednostkę notyfikowaną jest zapewnienie spełnienia wymagań TSI. Kontrola jest przeprowadzana w formie oględzin w razie wątpliwości, a w celu weryfikacji wartości jednostka notyfikowana może zwrócić się do wnioskodawcy o przeprowadzenie pomiarów. W przypadku, gdy możliwe są różne metody (np. dla kontrastu), metodą pomiarową jest metoda stosowana przez wnioskodawcę. Wnioskodawca stanie się w miejsce jednostki notyfikowanej odpowiedzialny za sporządzenie dokumentacji technicznej zawierającej dokumentację wymaganą do celów eksploatacji i utrzymania (pkt 6.2.1 i 6.2.5 TSI PRM). Istotne zmiany dotyczą również sposobu umiejscowienia kas i automatów biletowych. Zgodnie z propozycjami zmian, wszystkie dostępne kasy sprzedaży biletów, punkty informacyjne i punkty obsługi klienta powinny mieć co

¹⁰ Dz. Urz. UE L 356/110.

¹¹ https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/era_rec128-2_recommendation_en.pdf.

najmniej jedno z okienek dostępne dla użytkownika wózka inwalidzkiego i osób niskiego wzrostu, a co najmniej jedno powinno być wyposażone w system pętli indukcyjnych do wspomagania słuchu. Ponadto, jeżeli na stacji znajdują się automaty biletowe, co najmniej jeden z tych automatów powinien być wyposażony w interfejs dostępny dla użytkownika wózka inwalidzkiego i osób niskiego wzrostu. Wymóg ten odnosi się do każdego sprzedawcy biletów udostępniającego automaty sprzedażowe na stacji (pkt 4.2.1.8 TSI PRM). Zakładane zmiany wpływają także na podsystem „Infrastruktura”. Zgodnie z pkt 4.4.1 TSI PRM zarządca infrastruktury, zarządca stacji albo przewoźnik będą obowiązani do posiadania pisemnej strategii, mającej na celu zagwarantowanie dostępu do infrastruktury pasażerskiej wszystkim osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej możliwości poruszania się przez cały czas pracy i zgodnie z wymaganiami technicznymi tej TSI.

Rewizja TSI INF oparta jest na nowelizacji rozporządzenia Komisji (UE) nr 1299/2014 z 18 listopada 2014 r. dotyczącego technicznych specyfikacji interoperacyjności podsystemu „Infrastruktura” systemu kolei w Unii Europejskiej¹² (dalej: TSI INF). Proponowane zmiany zawierają między innymi odniesienie do regulacji transportu kombinowanego. Dodano również nowy punkt 2.6 TSI INF, odsyłający do pkt 4.2.3.1 niniejszej TSI INF w zakresie przepisów dotyczących skrajni budowli. Natomiast system kodyfikacji stosowany do przewozu intermodalnych jednostek ładunkowych w transporcie kombinowanym będzie mógł być oparty na charakterystyce linii i dokładnym położeniu przeszkód, na zarysie odniesienia skrajni budowli tej linii lub na kombinacji obu metod (pkt 2.6. ppkt 1 i ppkt 2 TSI INF). Wprowadza się również zmiany dotyczące specyfikacji podkładów kolejowych. W dotychczasowym pkt 5.3.3. ppkt 2 TSI INF, w przypadku nominalnej szerokości toru 1435 mm wartości projektowe dla szerokości toru w odniesieniu do podkładu wynoszą 1437 mm. Nowe brzmienie tej specyfikacji zakłada, że w przypadku nominalnej szerokości toru 1435 mm wartości projektowe dla szerokości toru dla podkładów w linii prostej i na łukach poziomych o promieniu większym niż 300 mm wynoszą 1437 mm. Zmieniły się również wymogi dotyczące oceny dokumentacji utrzymania, ponieważ zgodnie z proponowaną treścią pkt 6.4 TSI INF, to wnioskodawca będzie odpowiedzialny za sporządzenie dokumentacji technicznej zawierającej dokumentację wymaganą do utrzymania. Projektodawcy podjęli się również uaktualnienia w tekście TSI INF norm europejskich w zakresie następujących parametrów:

- 1) minimalnych wymagań dotyczących budowli dla wagonów pasażerskich i zespołów trakcyjnych (dodatek K TSI INF);
- 2) stożkowości ekwiwalentnej kół (pkt 4.2.4.5 TSI INF);
- 3) wytrzymałości toru na obciążenia pionowe (pkt 4.2.6.1 TSI INF) i poprzecznej wytrzymałości toru (pkt 4.2.6.3 TSI INF);
- 4) próg natychmiastowego działania w przypadku wichrowatości toru i ocena minimalnej wartości średniej szerokości toru (odpowiednio pkt 4.2.8.3 i 6.2.4.5 TSI INF);
- 5) wymagania dotyczące obciążalności budowli zgodne z kodem ruchu (dodatek E TSI INF);
- 6) stal, z której wykonana jest szyna (pkt 5.3.2.1 TSI INF).

¹² Dz. Urz. UE L 356/1.

IV. Podsumowanie

Z przedstawionych projektów niewątpliwie wynika, że zmiany w obowiązującym systemie technicznych specyfikacji interoperacyjności są wynikiem wielomiesięcznych prac grup roboczych. Stanowią próbę sprostania wyzwaniu dalszego ujednoczenia systemów kolejowych państw Unii, przy zachowaniu priorytetów programu „Cyfrowej kolei i zielonych przewozów towarowych”. W rewizji zawarto regulacje odnoszące się do transportu intermodalnego. Za nieco zaskakujące można uznać natomiast brak unormowań odnoszących się do automatycznego sprzęgu cyfrowego stosowanego w przewozach towarowych, jak również usunięcie okresów przejściowych w przypadku TSI LOC&PAS. Mając na uwadze, że projekty nowelizacji w dalszym ciągu podlegają konsultacjom, można przypuszczać, że po otrzymaniu informacji zwrotnych od uczestników sektora transportu kolejowego ostateczna forma rewizji TSI może ulec zmianie.

Bibliografia

- Pomykała, A. i Raczyński, J. (2020). Program nowelizacji TSI w aspekcie rozwoju regulacji w unijnym transporcie kolejowym. *Technika Transportu Szynowego*, (5–6).
- Słotwiński, S. (2014). Rozstrzygnięcie wątpliwości intertemporalnych w prawie zobowiązań. *Studia Prawnicze*, 2(198).

Ewelina Nieznalska*

Anna Głusiec**

**Kompetencje organu regulacyjnego
do określania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej
w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości**

Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości
z 9 września 2021 r., C-144/20,
*as „latrailnet” i vas „latvijas dzelzceļš”
przeciwko valsts dzelzcela administracija*

Spis treści

- I. Tezy wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 września 2021 r. *LatRailNet* i *Latvijas dzelzceļš*, C-144/20, EU:C:2021:717
- II. Okoliczności faktyczne
- III. Ramy prawne działania AS LatRailNet – podmiotu, któremu powierzono pełnienie funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej
- IV. Organ regulacyjny – działanie z urzędu
- V. Granice zmian w systemie pobierania opłat
- VI. Krajowe rozwiązania prawne w ustawie o transporcie kolejowym

Streszczenie

Niniejsza glosa dotyczy wyroku TSUE z 9 września 2021 r. C-144/20 w sprawie *LatRailNet* i *Latvijas dzelzceļš*, dotyczącego kompetencji organu regulacyjnego do określania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, w tym w szczególności w zakresie uprawnienia organu regulacyjnego do przyjęcia z własnej inicjatywy decyzji zobowiązującej przedsiębiorstwo wykonujące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej do wprowadzenia zmian do systemu pobierania opłat za infrastrukturę.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej; infrastruktura kolejowa; zarządca infrastruktury kolejowej; dyrektywa 2012/34/UE; system pobierania opłat; aplikant; usługi publiczne; sprawa C-144/20.

JEL: K23

* Radca prawny; starszy prawnik w Kancelarii Prawnej HANTON Szalc Zięba & Partnerzy. ORCID: 0009-0001-8323-2039.

** Aplikantka radcowska; prawnik w Kancelarii Prawnej HANTON Szalc Zięba & Partnerzy. ORCID: 0009-0002-7321-917X.

I. Tezy wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 września 2021 r. *LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717*

Tezy głosowanego wyroku brzmią:

- 1) Artykuł 56 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on organowi regulacyjnemu uprawnienie do przyjęcia z własnej inicjatywy decyzji zobowiązującej przedsiębiorstwo wykonujące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, do wprowadzenia pewnych zmian do systemu pobierania opłat za infrastrukturę, chociaż system ten nie implikuje dyskryminacji wnioskodawców.
- 2) Artykuł 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, iż warunki, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat, które organ regulacyjny ma prawo narzucić przedsiębiorstwu wykonującemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, muszą być uzasadnione naruszeniem dyrektywy 2012/34 i ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z dyrektywą i nie mogą obejmować ocen celowości dokonywanych przez ten organ, naruszających zakres swobody tego zarządcy.
- 3) Artykuł 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie – również co się tyczy kryterium optymalnej konkurencyjności segmentów rynku kolejowego – w odniesieniu do segmentów rynku kolejowego wolnych od konkurencji, w szczególności gdy są one obsługiwane przez podmiot świadczący usługi publiczne, któremu na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych przyznano wyłączne prawo w rozumieniu art. 2 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

II. Okoliczności faktyczne

Z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE zwrócił się łotewski Administratīva rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny). W swoim odesłaniu prejudycjalnym sąd zwracał się o dokonanie wykładni dyrektywy 2012/34¹ w odniesieniu do uprawnień organu regulacyjnego (pytania pierwsze i drugie) oraz w odniesieniu do podwyżki opłat przewidzianej w art. 32 ust. 1 tej dyrektywy (pytanie trzecie).

Pytania te zostały zadane na kanwie sporu dotyczącego podwyżek opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, które są stosowane w segmencie kolejowego przewozu pasażerów, toczącego się pomiędzy AS *LatRailNet* (podmiotem, któremu powierzono wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej na Łotwie) a *Valsts dzelzceļa administrācija* (organem regulacyjnym sektora kolejowego w tym kraju).

System pobierania opłat od przewoźników kolejowych, w tym ustalania podwyżek, będący przedmiotem sporu przyjęty został przez spółkę *LatRailNet* 30 czerwca 2017 roku. Działanie spółki możliwe było bowiem zgodnie z treścią dyrektywy 2012/34/UE pod pewnymi warunkami. Możliwe jest aby do opłat podstawowych (przy obliczaniu których należy brać pod uwagę jedynie

¹ Dyrektywa PE i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. 2012 L 343/32).

rekompensatę kosztów bezpośrednich) zarządca infrastruktury kolejowej dodał podwyżki dla każdego segmentu rynku.

W ramach przyjętego przez spółkę systemu, wysokość podwyżki w każdym segmencie rynku została określona na podstawie wzoru, w którym jednym z elementów był współczynnik ważenia rynku *mcb*, przybierający wartość od 0 (nie stosuje się żadnej podwyżki w danym segmencie rynku) do 1 (stosuje się maksymalną podwyżkę). Przy ustalaniu współczynnika *mcb* brane były pod uwagę trzy czynniki lub kryteria oceny, zwane *Cs*, *Vs* i *Ss*.

Zgodnie z modelem przyjętym przez spółkę LatRailNet, dla segmentu rynku przewozów pasażerskich w ramach umowy o świadczenie usług publicznych wartość kryterium *Ss* była równa 1, a co za tym idzie współczynnik ważenia rynku *mcb* automatycznie wzrastał do 1, bez konieczności dokonywania oceny sytuacji rynkowej.

Spór powstał, gdy organ regulacyjny, decyzją z 27 czerwca 2018 r., stwierdził nieważność systemu pobierania opłat wprowadzonego przez spółkę LatRailNet oraz nakazał dostosowanie go w odniesieniu do podwyżki mającej zastosowanie do segmentu rynku usług przewozów pasażerskich w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

W konsekwencji tej decyzji, 26 lipca 2018 r., spółka LatRailNet wniosła do Administratīva rajona tiesa skargę na decyzję organu regulacyjnego.

III. Ramy prawne działania AS LatRailNet – podmiotu, któremu powierzono pełnienie funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej

Dyrektywa 2012/34 w załączniku II określa usługi, które mają być świadczone na rzecz przedsiębiorstw kolejowych. Są nimi usługi objęte minimalnym pakietem dostępu, do którego odnosi się pkt 1 oraz usługi przewidziane w pkt 2, 3 i 4 odnoszące się, odpowiednio, do obiektów infrastruktury usługowej, usług dodatkowych i usług pomocniczych.

Artykuł 13 dyrektywy 2012/34 określa natomiast warunki, na jakich przedsiębiorstwa kolejowe mogą korzystać z różnych usług. W przypadku minimalnego pakietu dostępu zarządcy infrastruktury muszą go zapewnić w niedyskryminacyjny sposób (ust. 1), natomiast w odniesieniu do obiektów infrastruktury usługowej ich operatorzy zapewniają przedsiębiorstwom kolejowym „dostęp, w tym również dostęp do torów, do obiektów, o których mowa w załączniku II pkt 2, oraz do usług świadczonych w tych obiektach” (ust. 2).

Zgodnie z treścią dyrektywy 2012/34 usługi opisane powyżej świadczone są odpłatnie w zakresie korzystania zarówno z infrastruktury kolejowej, jak i z obiektów infrastruktury usługowej. Opłaty te są wpłacane odpowiednio zarządcy infrastruktury oraz operatorowi obiektu infrastruktury usługowej i są wykorzystywane do finansowania ich działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1).

Dyrektywa 2012/34 określa również sposób ustalania tych opłat – Opłaty za minimalny pakiet dostępu „ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu” (art. 31 ust. 3 akapit pierwszy), natomiast opłata za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej „nie może przekraczać kosztów świadczenia usługi powiększonych o rozsądny zysk” (art. 31 ust. 7).

W art. 31 i 32 dyrektywy 2012/34 określona została zasada ogólna, zgodnie z którą opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej

ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu (koszty bezpośrednie), natomiast w drodze wyjątku (art. 32 ust. 1) możliwe jest dodanie podwyżek w celu „odzyskania całości kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury” (poza kosztami bezpośrednimi). Może to mieć miejsce tylko wtedy, gdy „kondycja rynku to umożliwiała (...), gwarantując przy tym optymalną konkurencyjność segmentów rynku kolejowego”. Wprowadzenie podwyżek powinno się opierać na „efektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach”.

Zgodnie z tym systemem zarządca infrastruktury kolejowej może przerzucić koszty bezpośrednie na opłaty za dostęp do infrastruktury. Natomiast zarządca infrastruktury będzie uprawniony do wprowadzenia podwyżek w celu odzyskania innych kosztów tylko wtedy, gdy kondycja rynku to umożliwiała i zagwarantowana jest optymalna konkurencyjność poszczególnych segmentów rynku.

IV. Organ regulacyjny – działanie z urzędu

Na wstępie należy zaznaczyć, że poza zakresem niniejszej glosy pozostawiono trzecią tezę wyroku, dotyczącą konkurencyjności segmentów rynku kolejowego, tj. wykładni artykułu 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34. Autorki skupiły się na punkcie 1 i 2 wyroku, odnoszącym się do kompetencji organu regulacyjnego w zakresie nadzoru nad stosowaniem przepisów dyrektywy 2012/34.

W punkcie pierwszym wyroku Trybunał potwierdził uprawnienie organu regulacyjnego do sprawowania nadzoru nad stosowaniem przepisów dyrektywy 2012/34, które nie jest uzależnione od wniesienia skargi lub odwołania, a zatem może być wykonywane z urzędu oraz nie jest ograniczone tylko do sytuacji, w których możliwe jest dyskryminacyjne traktowanie wnioskodawców. Pytanie prejudycjalne skierowane do Trybunału dotyczyło wyłącznie wykładni art. 56 ust. 2 dyrektywy 2012/34, który stanowi, że „nie naruszając uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w celu zagwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, a w szczególności sprawdza wykonanie ust. 1 lit. a)–g) z własnej inicjatywy w celu zapobiegania dyskryminacyjnemu traktowaniu wnioskodawców. Sprawdza on w szczególności, czy regulamin sieci zawiera klauzule o charakterze dyskryminacyjnym lub pozostawia zarządcy infrastruktury swobodę decyzyjną, którą można wykorzystać w celu dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców”. Wykładnia tego przepisu prowadzić może do wniosku, że działanie z urzędu organu regulacyjnego ograniczone jest do tych sytuacji, w których istnieje zagrożenie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców. Krajowy organ regulacyjny nie posiada zatem nieograniczonego, uprawnienia do zmiany systemu pobierania opłat, ponieważ jej uprawnienie jest uzależnione od wystąpienia dyskryminacji w związku z systemem pobierania opłat.

Interpretacja taka mocno ograniczałaby rolę organu regulacyjnego i stałaby w sprzeczności z motywem 76 dyrektywy 2012/34, który wskazuje, że „efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminacyjne wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu regulacyjnego, który nadzoruje stosowanie przepisów określonych w niniejszej dyrektywie i który działa jako organ odwoławczy, bez uszczerbku dla możliwości kontroli sądowej. Taki organ regulacyjny powinien mieć możliwość egzekwowania swoich wezwań do przedstawienia informacji oraz decyzji za pomocą odpowiednich sankcji”.

Dlatego za słuszne należy uznać działania Trybunału, który powołując się na przepis art. 267 TFUE², określający procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem, rozszerzył i przeformułował pytania prejudycjalne przesłane przez Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) oraz uwzględnił normy prawne niewskazane przez ten sąd (art. 56 ust. 6 i 9 dyrektywy 2012/34). Tylko bowiem w ten sposób możliwe było udzielenie administracyjnemu sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu.

Ustęp 6 omawianej normy prawnej stanowi, że organ regulacyjny zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem IV sekcja 2 i były niedyskryminacyjne. Możliwość oceny zgodności opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury z przepisami dyrektywy 2012/34, która nie jest ograniczona do oceny ewentualnie dyskryminującego charakteru tych opłat należy zatem wywodzić z art. 56 ust. 6 tej dyrektywy.

Ponadto z treści art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 wynika, że organ regulacyjny, w stosownym przypadku, decyduje z własnej inicjatywy o odpowiednich działaniach mających na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłócenia rynku i wszelkich innych przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, szczególnie w odniesieniu do: regulaminu sieci, kryteriów w nim określonych, procesu alokacji i jego wyniku, systemu pobierania opłat, poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury, które są lub mogą być wymagane do zapłaty, prawa dostępu zgodnie z art. 10–13 oraz dostępu do usług i pobierania opłat za usługi zgodnie z art. 13.

Z punktu widzenia omawianego stanu faktycznego istotne jest uprawnienie organu regulacyjnego do kontroli z urzędu systemu pobierania opłat w zakresie wszelkich ewentualnych naruszeń przepisów dyrektywy 2012/34, a nie tylko naruszeń związanych z sytuacjami dyskryminacji wnioskodawców. Organ regulacyjny podejmuje z własnej inicjatywy odpowiednie środki mające na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłóceń rynku oraz wszelkich innych przejawów niepożądanych sytuacji na tych rynkach.

Podsumowując, należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału, zdaniem którego zgodnie z art. 56 dyrektywy 2012/34 organ regulacyjny może działać z własnej inicjatywy nie tylko w celu zapobieżenia jakiegokolwiek dyskryminacji w stosunku do wnioskodawców.

V. Granice zmian w systemie pobierania opłat

W punkcie drugim wyroku Trybunał wskazał, że artykuł 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, iż warunki jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat, które organ regulacyjny ma prawo narzucić przedsiębiorstwu wykonującemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, muszą być uzasadnione naruszeniem dyrektywy 2012/34 i „ograniczać się do zarządzania sytuacją niezgodności z dyrektywą” i nie mogą obejmować ocen celowości dokonywanych przez ten organ, naruszających zakres swobody tego zarządcy. Jednocześnie Trybunał konsekwentnie potwierdził, że organ regulacyjny posiada uprawnienie do kontroli z urzędu systemu pobierania opłat w zakresie wszelkich ewentualnych naruszeń przepisów dyrektywy 2012/34, albowiem to naruszenie przepisów dyrektywy 2012/34 stanowi obligatoryjną przesłankę

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. 2016 C 326/47).

do wprowadzenia przez ten organ z urzędu zmian do systemu pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

Teza druga wyroku będącego przedmiotem analizy zawiera odpowiedź na pytanie prejudycjalne w zakresie tego czy art. 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że organ regulacyjny, zobowiązując do zmian przedsiębiorstwo pełniące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, może ustalić warunki, które zmiany te muszą obejmować, a konkretnie czy może on zobowiązać do wyłączenia z kryteriów ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury wydatki przewidziane w budżecie państwa lub w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, których przedsiębiorstwa kolejowe nie są w stanie pokryć ze swoich przychodów z przewozów. Przytoczone pytanie składa się z dwóch części. Sąd odsyłający z jednej strony zmierza do ustalenia czy jego orzeczenie może w sposób ogólny narzucić określoną treść wymaganej zmiany, z drugiej zaś – wskazuje konkretnie specjalny środek i zmierza do ustalenia czy środek ten może zostać narzucony.

W zakresie odpowiedzi na drugą część zadanego pytania Trybunał wskazuje, że nie ma obowiązku udzielania na nie odpowiedzi, gdyż w okolicznościach przedmiotowej sprawy odpowiedź na drugą część pytania drugiego nie wymaga dodatkowej wykładni wskazanych już zasad. Ta część pytania nie dotyczy kompetencji organu regulacyjnego, dlatego znajduje się poza zakresem analizy w niniejszej glosie.

Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE³ zawierał przepisy, które podobnie jak przepisy art. 29 ust. 1 dyrektywy 2012/34, a także przepisy art. 4 ust. 2 tej dyrektywy, do którego odsyła ów art. 29 ust. 1, dotyczyły niezależności zarządzania przez zarządcę infrastruktury. Trybunał w przedmiocie tym już wielokrotnie orzekał, że dla zagwarantowania takiej niezależności zarządca infrastruktury powinien posiadać w ramach zdefiniowanego przez państwa członkowskie systemu pobierania opłat pewien zakres swobody przy wyznaczaniu wysokości opłat, w sposób, który pozwala mu na wykorzystanie tego jako instrumentu zarządzania⁴. Niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej, o której mowa powyżej została uznana przez Trybunał w stosunkach zarządcy zarówno z danym państwem członkowskim⁵, jak i z przedsiębiorstwami kolejowymi⁶.

W poddanym analizie wyroku Trybunał wskazał, że o ile taka niezależność zarządcy obowiązuje również względem organu regulacyjnego, o tyle należy jednak podkreślić, że wspomnianą niezależność ocenia się w świetle równowagi, jaką prawodawca Unii zamierzał ustanowić między zarządcą infrastruktury (w szczególności przy wykonywaniu jego podstawowych funkcji, o których mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/34) a innymi podmiotami, którym przedmiotowa dyrektywa przyznaje uprawnienia. Artykuł 29 ust. 1 tej dyrektywy dokonuje podziału kompetencji między państwa członkowskie i zarządcę infrastruktury w zakresie systemów pobierania opłat. Do państw członkowskich należy bowiem ustalenie zasad pobierania opłat, podczas gdy określanie wysokości i pobieranie opłaty wykonywane jest co do zasady przez zarządcę infrastruktury.

W wyroku Trybunał wyraźnie podkreśla, że kontrola zgodności z prawem, jaką art. 56 dyrektywy 2012/34 powierzył organowi regulacyjnemu, jest objęta przewidzianym w tej dyrektywie

³ Dyrektywa 2001/14/WE PE 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. 2001, L 75, s. 29).

⁴ Zob. wyr. TS z 3.10.2013 r., *Komisja v. Włochy*, C-369/11, EU:C:2013:636, pkt 46.

⁵ Por. wyr. TS z 28.02.2013 r., *Komisja v. Hiszpania*, C-483/10, EU:C:2013:114, pkt 44.

⁶ Por. wyr. TS z 28.02.2013 r., *Komisja v. Węgry*, C-473/10, EU:C:2013:113, pkt 79.

podziałem kompetencji między organem regulacyjnym a zarządcą infrastruktury. Nie można zatem uznać, że sprawowanie kontroli zgodności z prawem przez organ regulacyjny narusza zagwarantowaną przez tę dyrektywę niezależność zarządcy infrastruktury. Podczas dokonywania tej kontroli organ regulacyjny jest uprawniony do wskazania zarządcy infrastruktury kolejowej zmian, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat w celu usunięcia niezgodności tego systemu z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 2012/34. Niemniej jednak decyzje organu regulacyjnego mogą być oparte wyłącznie na naruszeniu przepisów sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 lub zasady niedyskryminacji. Uprawnienie organu regulacyjnego jest jednak ograniczone, albowiem nie jest on uprawniony do zobowiązania zarządcy infrastruktury kolejowej do poddania się jego ocenie celowości, ponieważ w ten sposób organ regulacyjny naruszyłby zakres swobody, jakim powinien dysponować zarządca.

W ocenie auterek glosy Trybunał w sposób właściwy wskazał, że podczas dokonywania kontroli organ regulacyjny jest uprawniony do wskazania zarządcy infrastruktury kolejowej zmian, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat w celu usunięcia niezgodności tego systemu z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 2012/34, z zastrzeżeniem jednak, że decyzje organu regulacyjnego mogą być oparte wyłącznie na naruszeniu przepisów sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 lub zasady niedyskryminacji. Dlatego z jednej strony zachowana została możliwość dokonywania nadzoru organu regulacyjnego nad sposobem ustalania opłat przez podmioty pełniące funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, z drugiej zaś – wyznaczył granicę tej ingerencji w postaci naruszeniu przepisów sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 lub zasady niedyskryminacji. Tylko w ten sposób możliwe jest zagwarantowanie zarządcy infrastruktury kolejowej niezależności przy jednoczesnym umożliwieniu organowi regulacyjnemu pełnienia swoich funkcji regulacyjnych i nadzorczych.

VI. Krajowe rozwiązania prawne w ustawie o transporcie kolejowym⁷

Na koniec niniejszej glosy autorki analizują wpływ wyroku TSUE z 9 września 2021 r. *LatRailNet i Latvijas dzelzceļš*, C-144/20 na działalność polskiego organu regulacyjnego.

Ramy prawne powołania organów regulacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich – w przypadku prawa polskiego – Prezesa UTK – nadaje przepis artykuł 55 dyrektywy 2012/34, zatytułowany „Organ regulacyjny”. Ustęp 1 powołanego przepisu prawnego wskazuje, że każde z państw członkowskich powołuje jeden krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego. Z dalszej części art. 55 ust. 1 wspomnianej dyrektywy wynika, że organ regulacyjny jest niezależnym organem, odrębnym pod względem prawnym i niezależnym pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od każdej innej jednostki publicznej lub prywatnej.

Bazując na treści ww. przepisów dyrektywy 2012/34, w polskiej ustawie o transporcie kolejowym, w rozdziale 3, opisane zostały zadania i funkcje Prezesa UTK, W art. 10 ust. 1 wskazano, że jest to „centralny organ administracji rządowej będący krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności i regulacji transportu kolejowego, właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego”.

⁷ Ustawa z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2022 poz. 727, ze zm.).

Szerzej zadania z zakresu regulacji rynku kolejowego omówione zostały w art. 13 powołanej ustawy, gdzie określono, że do zadań Prezesa UTK z zakresu regulacji transportu kolejowego należy m.in. nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez zarządców wszystkich aplikantów w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej oraz nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej.

Omawiane zadanie koreluje z przepisem art. 29a ust. 1 ustawy, który stanowi, że przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej z zachowaniem zasad równego ich traktowania oraz przepisem art. 36a ust. 3, zgodnie z którym przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do dostępu do udostępnianych obiektów i świadczonych w nich usług na równych i niedyskryminacyjnych warunkach.

To na Prezesie UTK spoczywa zatem obowiązek zagwarantowania, by zarządca infrastruktury kolejowej zapewniał wszystkim przewoźnikom kolejowym niedyskryminujący dostęp do infrastruktury kolejowej oraz obiektów infrastruktury usługowej.

Omawiany obowiązek organu jest realizowany w sposób ciągły, zakładający stałe stanie na straży tego, by nie dochodziło do jakichkolwiek postaci dyskryminowania czy faworyzowania przewoźników kolejowych przez zarządcę infrastruktury kolejowej w dostępie przewoźników kolejowych do tej infrastruktury (Wojciechowska, 2019). Niedyskryminujący dostęp to dostęp równy w tych samych okolicznościach, nieograniczający praw przewoźników kolejowych (Szreniawska, Wajda i Wasiak, 2014).

Prezes UTK wykonuje swoje zadania, o których mowa powyżej m.in. poprzez nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej oraz nadzór nad poprawnością ustalania pobierania przez operatora obiektów infrastruktury usługowej opłat za korzystanie z tych obiektów.

Dokonana analiza przepisów rangi krajowej – tj. ustawy o transporcie kolejowym – wskazuje na silną korelację pomiędzy obowiązkiem sprawowania przez Prezesa UTK nadzoru nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej z dbaniem o niedyskryminacyjne traktowanie przewoźników (aplikantów). Tym istotniejsze jest rozstrzygnięcie TSUE, który wskazuje na taką wykładnię przepisów dyrektywy 2012/34, która nie ogranicza się do możliwości działania wyłącznie w sytuacji dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, wskazując jednocześnie granice tej ingerencji. Słusznie bowiem Trybunał wskazał, że organ regulacyjny ma prawo narzucić zarządcy infrastruktury kolejowej pewne zmiany w systemie pobierania opłat, jednak muszą być one uzasadnione naruszeniem dyrektywy 2012/34 i ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z dyrektywą i nie mogą obejmować ocen celowości dokonywanych przez ten organ, naruszających zakres swobody tego zarządcy.

Bibliografia

- Szreniawska, M., Wajda, P. i Wasiak, M. (2014). W: P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wojciechowska, K.B. (2019). *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

From the issue editors

Articles

Aleksandra Kwiecińska-Korszuń, The competence of the President of the Railway Transport Office (UTK) as a rail market regulator to issue decisions replacing agreements between railroad undertakings and infrastructure managers

Table of contents

- I. Introductory notes – outline of the issues
- II. Historical background and practice of issuing decisions replacing contracts
- III. Decisions replacing agreements as a tool of UTK President to intervene in the railroad market
- IV. Mode of appeal against decisions replacing agreements
- V. Effect of issuing decisions replacing contracts by UTK President
- VI. Concluding remarks – conclusions and proposals

Summary: The main objective of the study is to analyze the functioning of the mechanism of issuing decisions by the President of the Railway Transport Office (President of UTK) that replace agreements on the allocation and use of capacity after the amendment of the Polish Railway Transport Act of 2016. Current regulations described in this study differ significantly from analogous regulations before the amendment of the Act in this regard. Also, the practice of issuing the decisions in question made it possible to indicate the effects of issuing this type of decisions, as well as to identify related problems.

Key words: regulation; railroad transport; regulatory body; UTK; railroad market; administrative decisions; contracts; railroad undertaking; railroad infrastructure manager.

Iwona Miedzińska, Challenging by railway undertakings of charges for access to rail infrastructure in the light of judgments of the Court of Justice of the European Union in cases C-120/20 and C-563/20

Table of contents

- I. Introduction
- II. The right of a railway undertaking to challenge the amount of individual access charges in the light of the CJEU judgment in case C-120/20 *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.*
- III. The right of a railway undertaking to appeal a decision of the regulatory body that approved the unit rates for the basic charge in the light of the CJEU judgment in case C-563/20 *ORLEN KolTrans sp. z o.o.*
- IV. Summary

Summary: The article deals with the issue of railway undertakings challenging the charges for access to the railway infrastructure, levied by the railway infrastructure manager, in the light of the judgments of the Court of Justice of the European Union in cases C-120/20 *Koleje Mazowieckie*

– *KM sp. z o.o.* and *C-563/20 ORLEN KoITrans sp. z o.o.* The analysis also covers institutional and legal solutions applicable in this regard in the Polish legal system.

Key words: railway undertaking; infrastructure manager; access to railway infrastructure; draft infrastructure manager pricelist; individual charges; regulatory body.

Mariusz Rypina, The right of railway undertakings to appeal decisions of the President of the Office of Rail Transport (UTK) that approved the access charges of infrastructure managers based on the CJEU judgment in case C-563/20

Table of contents

- I. Introduction
- II. Decisions of the President of UTK regarding the approval of access charges of the infrastructure manager in the part concerning the method of determining the unit rates of the charges for the minimum access package (pricing decisions of the President of UTK)
- III. Parties to the proceedings before the President of UTK – the railway undertaking is *not* a party
- IV. Possibility of appealing UTK decision on the amount of charges by a railway undertaking
- V. Significance for closed cases
- VI. Summary

Abstract: The CJEU judgment of 24 Feb 2022 in case C-563/20 shows that although railway undertakings are not parties to proceedings before the President of UTK regarding the *ex ante* approval of the amount of charges set by infrastructure managers (procedure established by Polish law – EU directive does not lay down such a procedure), they should, however, be able to appeal decisions ending such proceedings. Although this CJEU judgment was issued on the basis of EU and national regulations that are no longer applicable, it will have an impact on the application of analogous regulations currently in force. The view that the railway undertaking – not being a ‘party’ (or a participant with rights of a party) to the administrative procedure – will nevertheless be entitled to appeal the decision of the President of UTK to the Court of Competition and Consumer Protection (SOKiK), radically changes the current procedural situation of all rail market participants in Poland. There are no relevant procedural rules on such an appeal. Without appropriate actions by the legislator, the President of UTK and SOKiK face the challenge of properly implementing the EU rules as interpreted by the CJEU judgment. The issue of the applicability of the conclusions resulting from this judgment to historical pricelist decisions would also pose a problem.

Key words: charges for the use of railway infrastructure; pricelist of the infrastructure manager; draft pricelist; pricing decisions of the President of UTK; approving of the draft pricelist.

Artur Salbert, Railway undertakings’ right of appeal decisions approving the unit rates for the basic charge for access to railway infrastructure

Table of contents

- I. Introduction
- II. System for approval of the unit rates for the basic charge for access to railway infrastructure
- III. Right of appeal a decision approving the unit rates for the basic charge for access to railway infrastructure under Polish law

- IV. Right of appeal a decision of a regulatory body approving the unit rates for the basic charge for access to railway infrastructure under EU law
 1. Right of appeal such decision under Directive 2001/14/EC
 2. Right of appeal such decision under Directive 2012/34/EU
- V. The exercise of the right to appeal the decision of the President of UTK by railway undertakings
- VI. Summary

Summary: The level of charges for access to railway infrastructure is very important for the development of competition in the rail transport market, especially in the freight market. The current legislation provides restrictions for railway infrastructure managers when they set the level of such charges. The law specifies the categories of costs which may be taken into account when determining infrastructure access charges. Moreover, the introduction of new charges depends on their prior approval by the President of the Office of Railway Transport (UTK). Decisions in this regard are subject to judicial review – the latest jurisprudence of the Court of Justice of the European Union clarifies that besides the railway infrastructure manager, the railway undertakings may also submit a request for judicial review (appeal). The aim of this article is to analyze the exercise of the right of railway undertakings to demand judicial control of UTK decisions on the amount of access charges under EU and Polish regulations.

Key words: Unit rates for the basic charge, access to railway infrastructure, infrastructure manager, railway undertaking, judicial review, direct effect of EU directive.

Karol Kłosowski, Regulation (EU) 2021/782 – new rights and obligations of passengers and railway undertakings

Table of contents

- I. Introduction
- II. Justification for an amendment
- III. Modification of the scope of application of the regulation
- IV. New definitions
- V. Changes of the liability rules of railway undertakings
- VI. New regulations of the through-tickets
- VII. New requirements for assistance for persons with disabilities
- VIII. Summary

Summary: From 7 June 2023, the provisions of the recast version of Regulation 1371/2007 on the rights and obligations of rail passengers will apply. The first amendment to this basic legal act introduces significant changes in many areas of the daily practice of passenger railway carriers, infrastructure managers, ticket sellers and the President of the Office of Rail Transport (UTK). The rules on the liability of railway undertakings in the event of a delay, cancellation or missed connection were modified. New rules for the sale and liability of railway undertakings for journeys covered by through-tickets were introduced. The rights of people with disabilities and those with reduced mobility were strengthened. The rules on the possibility for Member States to grant temporary and indefinite exemptions from the application of selected provisions of Regulation 2021/782 were also significantly modified. This article discusses the most important changes in the areas indicated above.

Key words: rail transport, passenger rights, Regulation (EC) 1371/2007, Regulation (EU) 2021/782, President of the Office of Rail Transport, UTK.

Dominik Aptacy, Major planned changes to technical specifications for interoperability (TSI 2022 revision) and new obligations of railway participants

Table of contents

- I. Introduction
- II. System Characteristics of Technical Specifications for Interoperability
- III. Main planned changes to Technical Specifications for Interoperability
- IV. Summary

Summary: This article looks at the planned revision of the Technical Specifications for Interoperability (TSI) system, describing the characteristics of the current TSI system and the priorities of the European regulatory authorities in relation to this revision. The new TSIs address the need for innovative solutions in the railway system, in particular with the use of IT equipment, such as systems to prevent derailments in freight transport. The revision also takes into account the expected increase in intermodal transport as well as the European Train Control System and the European Rail Traffic Management System.

Key words: Technical Specifications for Interoperability, European Train Control System, European Rail Traffic Management System, intermodal transport, Directive 2016/797 on the interoperability of the rail system within the European Union, rolling stock, interoperability, revision of the TSI.

Ewelina Nieznalska, Anna Głusiec, The competence of regulatory bodies to set charges for access to railway infrastructure in the jurisprudence of the Court of Justice – Glossary to the judgment of the Court of Justice of 9 September 2021, C-144/20, as *“latrailnet” i vas “latvijas dzelzceļš” v. valsts dzelzceļa administrācija*

Table of contents

- I. The theses of the judgment of the Court of Justice of 9 September 2021 LatRailNet and Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717
- II. The facts
- III. Legal framework for the operation of AS LatRailNet – the body entrusted with the function of a rail infrastructure manager
- IV. Regulatory body – acting *ex officio*
- V. Limits of the changes to access charging scheme
- VI. Polish national legal solutions in the Railway Transport Act

Summary: This gloss relates to judgment C-144/20 of the Court of Justice of 9 September 2021 LatRailNet and Latvijas dzelzceļš, on the competence of a regulatory body to set charges for access to railway infrastructure, including in particular the power of the regulatory body to adopt, on its own initiative, a decision requiring an undertaking performing the essential functions of a railway infrastructure manager, to make changes to the infrastructure access charging scheme.

Key words: rail transport; rail infrastructure access charges; railway infrastructure; railway infrastructure manager; Directive 2012/34/EU; charging scheme; applicants; public service; Case C-144/20.

internetowy KWARTALNIK ANTYMONOPOLOWY I REGULACYJNY

REKOMENDOWANY SKRÓT CYTOWANIA iKAR

PODSTAWOWE INFORMACJE DLA AUTORÓW

Teksty do opublikowania w iKAR winny być dostarczane na skrzynkę mailową redakcji (ikar@wz.uw.edu.pl) jako dokumenty elektroniczne w edytorach MS Word (2000/XP/2003) lub Open Office.

Artykuły powinny zawierać także spis treści, streszczenie i słowa kluczowe.

Artykuły powinny zawierać nie mniej niż 4500, a nie więcej niż 9000 słów.

Redakcja będzie dbać, żeby w iKAR nie miały miejsca przypadki ghostwriting czy guest authorship.

ZASADY RECENZOWANIA

Wszystkie teksty każdego numeru iKAR są wstępnie recenzowane przez redaktora tematycznego.

Artykuły są oceniane przez dwóch niezależnych recenzentów spoza CARS. Autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości (*double blind peer review*).

Recenzja jest sporządzana na formularzu w wersji dla tekstów prawnych i ekonomicznych, dostępnym na stronie www.ikar.wz.uw.edu.pl. Recenzja kończy się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.

Zbiorca lista recenzentów iKAR jest publikowana w ostatnim numerze iKAR w danym roku.

PRAWA AUTORSKIE

Publikacja jest bezpłatna. Wszystkie teksty wydawane są na zasadzie otwartego dostępu i na licencji CC BY 4.0 Creative Commons – Uznanie autorstwa (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.pl>).

Korzystanie z zawartości całego numeru oraz z każdego z jego tekstów jest zatem uzależnione wyłącznie od akceptowania przez użytkownika trzech zasad: uznania autorstwa, korzystania z tekstów tylko dla celów niekomercyjnych oraz nietworzenia na ich bazie utworów zależnych.

UDOSTĘPNIANIE

iKAR jest publikowany pierwotnie w wersji elektronicznej za pośrednictwem odrębnej strony internetowej www.ikar.wz.uw.edu.pl.

Jest udostępniany w wersji .pdf dostosowanej m.in. do e-booków.

Będzie także dostępny we wszystkich najważniejszych polskich bazach wolnego dostępu oraz – na zasadach niewyłącznych – w bazach największych polskich wydawców książek i czasopism z zakresu prawa, ekonomii i zarządzania.

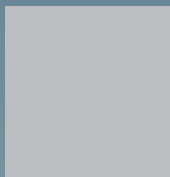
CENTRUM STUDIÓW ANTYMONOPOLOWYCH I REGULACYJNYCH



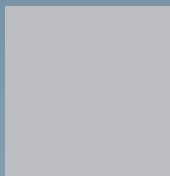
prowadzi badania naukowe



wydaje książki i periodyki,
w tym YARS www.yars.wz.uw.edu.pl
oraz iKAR www.ikar.wz.uw.edu.pl



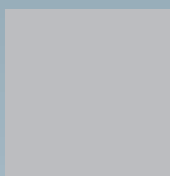
organizuje konferencje naukowe i warsztaty



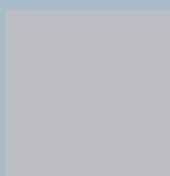
świadczy usługi doradcze i prowadzi
szkolenia



oferuje studia podyplomowe ARIS
www.aris.wz.uw.edu.pl



prowadzi Otwarte Seminarium Doktoranckie



współpracuje z instytucjami naukowymi
w kraju i zagranicą oraz z organami
regulacyjnymi (UKE, URE, UTK)