

Sygn. akt XVII Amz 73/17

**POSTANOWIENIE**

Dnia 6 października 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
w składzie następującym:

Przewodniczący: **Sędzia Sądu Okręgowego Małgorzata Perdion-Kalicka**  
po rozpoznaniu w dniu 6 października 2020 r. w Warszawie

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z zażalenia **ORLEN KolTrans sp. z o.o. w Płocku**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego**

**o wszczęcie postępowania administracyjnego**

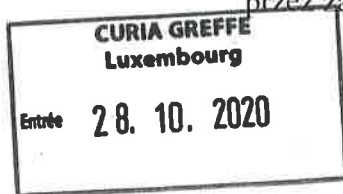
na skutek zażalenia powoda na postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 11 czerwca 2014 r. w sprawie WSOP.076.16.2014.MT.2

**postanawia:**

**na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego:**

1. Czy art. 30 ust. 2 lit. e Dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on przedsiębiorcy kolejowemu, który korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej prawo udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ kontrolny zmierzającym do ustalenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.
2. W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy art. 30 ust 5 i 6 dyrektywy 2001/14/WE należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on przedsiębiorcy kolejowemu, który korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, prawo zaskarżenia decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej wysokość opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ustalonych przez zarządcę tej infrastruktury.

Sędzia Sądu Okręgowego Małgorzata Perdion-Kalicka





## UZASADNIENIE

Postanowienia z 21 września 2020r w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

### **Sąd odsyłający:**

Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

### **Strony postępowania głównego:**

**Powód:** ORLEN KolTrans sp. z o.o., jako wnoszący zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

**Pozwany:** Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej jako Prezes UTK)

### **Przedmiot sporu w postępowaniu głównym:**

Odmowa wszczęcia przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (organ nadzorczy w rozumieniu przepisów Dyrektywy 2001/14 WE), na wniosek przewoźnika kolejowego (ORLEN KolTrans sp. z o.o.), postępowania administracyjnego w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji tego organu, zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

### **Ramy prawne:**

#### **PRAWO UNIJNE**

1. Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE z 15.03.2001 r. Nr L 75, z późn. zm.; dalej jako: Dyrektywa 14)
  - art. 4 ust. 1  
Państwa Członkowskie ustalą ogólne ramy pobierania opłat, respektujące jednak niezależność zarządzania przewidzianą w art. 4 dyrektywy 91/440/EWG
  - art. 6 ust. 2  
Zarządcy infrastruktury będą mieli, przy poświęceniu należytej uwagi bezpieczeństwu oraz utrzymaniu i poprawianiu jakości usług w zakresie infrastruktury, stwarzane zachęty do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp.

- art. 7 ust. 3  
Bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 lub 5 lub art. 8 **opłaty za minimalny pakiet dostępu** i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń **zostaną ustalone po koszcie**, który jest **bezpośrednio ponoszony** jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.
- art. 30 ust. 1  
Bez uszczerbku dla przepisów art. 21 ust. 6 Państwa Członkowskie powołają **organ kontrolny**. Organ ten, którym może być minister odpowiedzialny za sprawy transportu lub każdy inny organ, będzie niezależny w swojej organizacji, decyzjach finansowych, strukturach prawnych i podejmowaniu decyzji od któregokolwiek zarządcy infrastruktury, organu pobierającego opłaty, organu alokującego lub wnioskodawcy. Organ ten będzie funkcjonować zgodnie z zasadami przedstawionymi w tym artykule, na mocy którego funkcje odwoławcze i kontrolne mogą być przypisywane odrębnym organom.
- art. 30 ust. 2 lit. e  
Wnioskodawca będzie miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub **został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany**, a w szczególności przeciwko decyzjom podjętym przez zarządcę infrastruktury albo, jeśli to stosowne, **przedsiębiorstwo kolejowe w zakresie dotyczącym poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty**.
- Art. 30 ust 3-6  
3. Organ kontrolny może zapewnić, żeby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem II i były niedyskryminujące. Negocjacje między wnioskodawcami a zarządcą infrastruktury dotyczące poziomu opłat za infrastrukturę mogą być dopuszczalne tylko wówczas, jeżeli są prowadzone pod nadzorem organu kontrolnego. Organ kontrolny będzie interweniował, jeśli pojawi się prawdopodobieństwo, że negocjacje naruszają wymagania niniejszej dyrektywy.  
4. Organ kontrolny będzie upoważniony do żądania odpowiednich informacji od zarządcy infrastruktury, wnioskodawców i wszelkich włączonych do sprawy stron trzecich w ramach zainteresowanego Państwa Członkowskiego, które muszą być dostarczone bez nadmiernej zwłoki.

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

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

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

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

## **PRZEPISY KRAJOWE**

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

- art. 13 ust 1

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

1) **zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z przyznaných tras pociągów infrastruktury kolejowej pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat;**

2) nadzór nad zapewnieniem niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, w tym przewoźników mających siedzibę w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej;

3) nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat;

4) **nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych;**

5) **rozpatrywanie skarg przewoźników kolejowych dotyczących:**

a) regulaminu, o którym mowa w art. 32,

- b) przydzielania tras pociągów i **opłat za korzystanie** z infrastruktury kolejowej;
- art. 13 ust 6  
W przypadku **stwierdzenia naruszenia przepisów**, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa Prezes UTK wydaje decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.
  - art. 29 ust 3  
Przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z przydzielonych i wyznaczonych w rozkładzie jazdy pociągów tras pociągów po zawarciu odpowiedniej umowy z zarządcą.
  - art. 29 ust. 4  
Z tytułu udostępnienia infrastruktury kolejowej jej zarządca pobiera opłaty, o których mowa w art. 33.
  - art. 33 ust. 1-8
    1. **Zarządca określa wysokość opłat za korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej.**
    2. Opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie **bezpośrednio poniesie** zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami.
    3. **Opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej stanowi sumę opłaty podstawowej i opłat dodatkowych.**
      - 3a. W ramach opłaty podstawowej zarządca pobiera określoną odrębnie opłatę za:
        - 1) minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej obejmujący usługi, o których mowa w części I ust. 1 załącznika do ustawy;
        - 2) dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów obejmujący usługi, o których mowa w części I ust. 2 załącznika do ustawy.
      4. **Opłata podstawowa** za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej jest obliczana jako **iloczyn przebiegów pociągów i stawek jednostkowych** ustalonych w zależności od kategorii linii kolejowej i rodzaju pociągu, oddzielnie dla przewozu osób i rzeczy.
      - 4a. Zarządca może stosować minimalną stawkę jednostkową opłaty podstawowej. Minimalną stawkę stosuje się na jednakowych zasadach wobec wszystkich przewoźników kolejowych osób za korzystanie z infrastruktury kolejowej związane z działalnością wykonywaną zgodnie z umową o świadczenie usług publicznych.

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

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

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

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

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

8. **Prezes UTK** w terminie 30 dni od dnia otrzymania stawek, o których mowa w ust. 7, **zatwierdza je albo odmawia ich zatwierdzenia** w przypadku stwierdzenia niezgodności z zasadami, o których mowa w ust. 2-6, art. 34 oraz przepisami wydanymi na podstawie art. 35.

- art. 34 ust. 1

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

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

a) powiększenia niewystarczającej zdolności przepustowej określonej linii kolejowej,

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

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

2) podwyższenie dotyczy kolejowych międzynarodowych przewozów towarów, jednak tylko pod warunkiem stosowania, przewidzianych w regulaminie,

niedyskryminacyjnych zasad zapewniających utrzymanie konkurencyjności kolei na rynku przewozów międzynarodowych i nieeliminowania z tego rynku przewoźników kolejowych, którzy wskutek zwiększenia opłaty musieliby zaniechać wykonywania kolejowych przewozów międzynarodowych.

- art. 35 pkt 4

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

### 3. **Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. Nr 35, poz. 274)**

- § 6 ww.

Opłata podstawowa, o której mowa w art. 33 ust. 4 ustawy, jest ustalana jako iloczyn liczby zrealizowanych pociągokilometrów i stawki właściwej dla danej kategorii linii kolejowej, określonej z uwzględnieniem średniodobowego natężenia ruchu pociągów i dopuszczalnej prędkości technicznej uwzględniającej ograniczenia stałe, oraz rodzaju pociągu i całkowitej masy brutto pociągu określonych w przydzielonej trasie pociągu.

- § 7 ww. rozporządzenia

Stawki jednostkowe opłaty podstawowej, o której mowa w § 6, określa się dla:

- 1) pociągów pasażerskich;
- 2) pociągów towarowych.

- § 8

Do kalkulacji stawek, dla planowanej do udostępniania infrastruktury kolejowej, zarządca przyjmuje:

- 1) koszty bezpośrednio obejmujące:

- a) koszty utrzymania,
- b) koszty prowadzenia ruchu kolejowego,
- c) amortyzację;

- 2) **koszty pośrednie** działalności obejmujące pozostałe uzasadnione koszty zarządcy infrastruktury, inne niż wymienione w pkt 1 i 3;

- 3) koszty finansowe związane z obsługą kredytów zaciągniętych przez zarządcę na rozwój i modernizację udostępnianej infrastruktury;



4) pracę eksploatacyjną określoną dla poszczególnych kategorii linii i pociągów, o których mowa w § 7.

2. Stawkę różnicuje się zależnie od kategorii linii kolejowej oraz całkowitej masy brutto pociągu, z tym że stawka rośnie wraz ze wzrostem tych parametrów.

3. Stawki za przejazd pociągów, o których mowa w § 7, dotyczące tej samej kategorii linii kolejowej i takiej samej całkowitej masy brutto powinny być jednakowe.

4. Stawki dla pociągów, o których mowa w § 7, zestawia się w tablicach, których poszczególne wiersze dotyczą całkowitej masy brutto pociągów, a kolumny - kategorii linii kolejowych.

- § 10 ww. rozporządzenia

Stawka minimalna, o której mowa w art. 33 ust. 4a ustawy, nie może być niższa niż 75% stawki dla określonej kategorii linii kolejowej i całkowitej masy brutto pociągu.

- § 16

1. Zarządca, nie później niż w terminie 9 miesięcy przed dniem wejścia w życie rozkładu jazdy pociągów, przedkłada do zatwierdzenia Prezesowi UTK projekt:

1) stawek jednostkowych opłaty podstawowej;

2) stawek opłat za usługi wymienione w części II załącznika do ustawy.

2. Do projektu, o którym mowa w ust. 1, zarządca dołącza wykaz zarządzanych linii kolejowych z przyporządkowaniem im stawek dla pociągów, o których mowa w § 7, oraz zasady zwiększania stawek wraz ze współczynnikami, o których mowa w § 11, a także zasady przyznawania ulg w opłacie, o których mowa w § 9.

3. Na żądanie przewoźnika zarządca powinien umożliwić mu zapoznanie się z projektem, o którym mowa w ust. 1, a także z wykazem, o którym mowa w ust. 2.

4. Stawki opłat oraz zwiększenia stawek i ulgi w opłatach, o których mowa w ust. 1 i 2, powinny być skalkulowane w sposób zapewniający ochronę przed nieuzasadnionym wzrostem dotychczasowego poziomu opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

- § 17

1. Prezes UTK odmawia zatwierdzenia przedłożonego projektu, o którym mowa w § 16 ust. 1, tylko wtedy gdy został on sporządzony z naruszeniem przepisów, o których mowa w art. 33 ust. 8 ustawy.

2. Prezes UTK może zasięgać opinii biegłych rewidentów lub niezależnych ekspertów w przypadku wątpliwości co do zasadności przyjętego przez zarządcę infrastruktury wzrostu stawek jednostkowych.

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

- art. 28 kpa  
Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.
- art. 61 § 1 kpa  
Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu
- art. 61a § 1 kpa  
Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.
- art. 157 § 2 kpa  
Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu

**STAN FAKTYCZNY SPRAWY**

5. ORLEN KolTrans sp. z o.o. z siedzibą w Płocku jest wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem: 0000028251 Spółka prowadzi działalność gospodarczą, której przedmiotem jest m.in. transport kolejowy towarów.
6. Decyzją z 29 września 2010 r., nr TRM-9110-13/10 Prezes UTK zmienił swoją wcześniejszą decyzję w sprawie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz stawki opłat dodatkowych za dostęp i korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej stanowiącej własność PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.(dalej jako PKP PLK) na okres obowiązywania rozkładu jazdy pociągów 2010/2011, w ten sposób, że zatwierdził nowe stawki opłaty podstawowej. Organ ocenił w decyzji, że przedstawiona przez PKP PLK propozycja nowych stawek jednostkowych opłaty podstawowej jest zgodna z zasadami określonymi w art. 33 ust. 2-6, art. 34 oraz przepisami wydanymi na podstawie art. 35 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).
7. W powyższym postępowaniu o zatwierdzenie stawki jednostkowej opłaty podstawowej uczestniczył tylko zarządca infrastruktury.

8. ORLEN KolTrans w związku z wykonywanym transportem kolejowym ponosił na rzecz zarządcy infrastruktury opłaty za użytkowanie infrastruktury kolejowej w oparciu o stawki jednostkowe opłaty podstawowej zatwierdzone przez Prezesa UTK decyzją z 29 września 2010 r., wskazaną w pkt 6 uzasadnienia (opłata podstawowa jest ustalana jako iloczyn stawki jednostkowej i zrealizowanych pociągokilometrów).
9. Wysokość opłat na rzecz PKP PLK ostatecznie wynikała z umowy o korzystanie z przydzielonych tras pociągów zawartej pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury kolejowej, która z mocy prawa powinna określać m.in. warunki udostępniania oraz korzystania z infrastruktury kolejowej oraz zastosowane ulgi i współczynniki zwiększające stawki a także termin, a także sposób uiszczenia opłat i innych zobowiązań ((§ 20 Rozporządzenia z pkt 3).
10. Zarządca PKP PLK pobierał więc od przewoźnika opłaty z tytułu udostępniania infrastruktury kolejowej, których wysokość określono w umowie (art. 29 ust 3 ustawy o transporcie kolejowym), jednak wysokość tych opłat była pochodną ustalonych w drodze decyzji administracyjnej (decyzja z pkt 6) stawek jednostkowych opłaty podstawowej.
11. Opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej stanowi bowiem sumę opłaty podstawowej i opłaty dodatkowej. Opłata podstawowa z kolei jest obliczana z uwzględnieniem planowanych przebiegów pociągów i stawek jednostkowych ustalonych w zależności od kategorii linii kolejowej i rodzaju pociągu
12. **Trybunał Sprawiedliwości** UE, wyrokiem z 30 maja 2013r wydanym w sprawie C-512/10 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, uznał za niezgodne z dyrektywą 2001/14/WE uwzględnienie w procesie kalkulacji stawek opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej kosztów, które w sposób oczywisty nie są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Tym samym Trybunał uznał, że przepisy krajowe, w szczególności Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2009r (opisane w pkt 3), które było podstawą do ustalania przez zarządcę infrastruktury stawek opłaty za minimalny pakiet dostępu i ich zatwierdzania przez Prezesa UTK (decyzją opisana w pkt 6) nie zapewniły prawidłowej transpozycji przepisów prawa Unii dotyczących ustalania opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej po kosztach, które są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozu pociągami, tj przepisu art 7 ust 3 dyrektywy 2001/14 (motyw 80-86).

13. Wobec uznania przez ORLEN KolTrans, że stawki opłat zatwierdzone decyzją Prezesa UTK z 29 września 2010 r., uwzględniały koszty pośrednie ponoszone przez zarządcę infrastruktury, co w myśl przepisów dyrektywy jest niedopuszczalne, ORLEN KolTrans pismem z 7 kwietnia 2014 r. wniósł o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa UTK z 29 września 2010 r., nr TRM-9110-13/10 zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej zarządcy infrastruktury.
14. Powód wskazał, iż powyższa decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem powoda decyzja zatwierdzająca stawki jednostkowe opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP PLK S.A. błędnie uwzględniała koszty, które nie były bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.
15. Postanowieniem z 11 czerwca 2014 r. nr: WSOP.076.16.2014.MT.2 Prezes UTK odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji z 29 września 2010 r., nr TRM-9110-13/10. W uzasadnieniu postanowienia Prezes UTK wskazał na art. 61a § 1 kpa i powołał się na nieposiadanie przez przewoźnika, jakim jest ORLEN KolTrans, przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 kpa oraz brak interesu prawnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji.
16. Prezes UTK odmawiając wszczęcia postępowania na wniosek przewoźnika kolejowego stał, na stanowisku, że interes prawny do wszczęcia takiego postępowania, utożsamiany jest z istnieniem normy materialnego prawa administracyjnego, która daje podstawy do władczego konkretyzowania uprawnienia (obowiązku) jednostki. Skoro więc w polskim porządku prawnym nie zostało wprost ustalone, że przewoźnik kolejowy ma prawo kwestionować stawki jednostkowe opłaty podstawowej w procedurze ich zatwierdzania przez organ kontrolny, to Prezes UTK (organ kontrolny) uznaje, że przewoźnik kolejowy nie ma prawa do wzruszenia decyzji zatwierdzającej te stawki, nawet wówczas, gdyby się okazało, że zatwierdzone przez organ decyzją administracyjną stawki jednostkowe opłaty podstawowej nie są zgodne z prawem unii.
17. ORLEN KolTrans wniósł zażalenie na postanowienie Prezesa UTK z 11 czerwca 2014r. do Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Sądu Odsyłającego). Przedsiębiorca wskazywał, że odmawianie mu przymiotu strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji z 29 września 2010 r., zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej, oznacza, że polskie prawo nie przewiduje skutecznego mechanizmu odwołania się przez przewoźnika

kolejowego w zakresie poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę kolejową, do czego uprawnia go przepis art. 30 ust 2 lit e dyrektywy 2001/14.

18. Jednocześnie ORLEN KolTrans skierował przeciwko Państwu Polskiemu roszczenie o zapłatę odszkodowania, gdyż skutkiem niewłaściwie dokonanej przez Rzeczpospolitą Polską implementacji Dyrektywy 2001/14 poniósł szkodę, która jest wynikiem ponoszenia zawyżonych opłat na rzecz zarządcy infrastruktury kolejowej, bowiem opłaty te były kalkulowane w oparciu o stawkę jednostkowej opłaty podstawowej, której wysokość wbrew treści Dyrektywy była kształtowana z uwzględnieniem także kosztów pośrednich zarządcy infrastruktury kolejowej, a nie tylko kosztów bezpośrednich, jak wymagała tego Dyrektywa.
19. Sądy powszechne, które rozpoznawały roszczenia odszkodowawcze ORLEN KolTrans oraz innych przewoźników kolejowych przeciwko m.in. Państwu Polskiemu z tytułu niewłaściwej implementacji Dyrektywy, odmawiały uwzględnienia tych roszczeń przewoźników kolejowych, powołując się między innymi na okoliczność, że w obrocie prawnym istnieją prawomocne decyzje administracyjne organu nadzorczego (Prezesa UTK) zatwierdzające wysokość stawek jednostkowych opłaty podstawowej, stosowanych przez zarządcę infrastruktury (chodzi o takie decyzje jak ta opisana w pkt 6, którą chce podważyć przewoźnik w postępowaniu przed Sądem Odsyłającym).
20. Na kanwie jednaj z tego typu spraw wniesionych przez przewoźnika kolejowego przeciwko Państwu Polskiemu o odszkodowanie za niewłaściwą implementację Dyrektywy 2001/14, Sąd Najwyższy zadał pytanie prejudycjalne: „Czy przepisy dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001r., a w szczególności art.4 ust. 5 oraz art. 30 ust. 1, 3, 5 i 6 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie dochodzeniu przez przedsiębiorcę kolejowego, z pominięciem sądowej kontroli decyzji organu nadzorczego, roszczeń odszkodowawczych w stosunku do państwa członkowskiego z powodu nieprawidłowej implementacji dyrektywy w sytuacji, w której elementem odszkodowania byłaby nadpłacona opłata za użytkowanie infrastruktury kolejowej (sprawa zarejestrowana przed TSUE pod sygn. C-120/20).
21. Jednocześnie należy mieć na względzie, że TSUE w wyroku z 9 listopada 2017r. (sprawa C-489/15 CTL Logistics GmbH/DB Netz AG) przesądził o niedopuszczalności dokonywania przez sądy powszechne kontroli wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej w indywidualnych przypadkach i możliwości

zmiany tych opłat niezależnie od monitoringu prowadzonego przez organ kontrolny, o którym mowa w art. 30 dyrektywy 2001/14.

22. Powód w postępowaniu głównym przed sądem odsyłającym - Sądem Okręgowym w Warszawie Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyznaczonym do rozpoznawania środków zaskarżenia na decyzje organu nadzorczego (Prezesa UTK), żądając stwierdzenia nieważności decyzji z 29 września 2010 r. (opisanej w pkt 6) domaga się w istocie sądowej kontroli decyzji organu nadzorczego dotyczącej zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej, które jego zdaniem w świetle treści wyroku TSUE w sprawie C-512/10, zostały ustalone w sposób sprzeczny z dyrektywą 2001/14.
23. Orzeczenia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z prawem polskim, podlegają zaskarżeniu do Sądu Apelacyjnego w Warszawie w rozumieniu art. 267 zd. 2 TFUE.

#### **UZASADNIENIE PYTANIA PREJUDYCJALNEGO**

24. Przepis art. 30 ust. 2 lit. e Dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa wskazuje, iż wnioskodawca będzie miał prawo do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany, a w szczególności przeciwko decyzjom podjętym przez zarządcę infrastruktury albo, jeśli to stosowne, przedsiębiorstwo kolejowe w zakresie dotyczącym poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty.
25. W Polsce, jako zasadę przyjęto, że stroną postępowania o zatwierdzenie przez organ nadzorczy (Prezesa UTK) stawek jednostkowych opłaty podstawowej jest tylko zarządca infrastruktury kolejowej, który przedstawia te stawki do zatwierdzenia. W postępowaniu mogą uczestniczyć także, o ile zgłoszą taki wniosek organizacje zrzeszające przewoźników. Przewoźnicy kolejowi nie byli dopuszczani do udziału w takim postępowaniu.
26. Jednocześnie zdaniem sądu odsyłającego prawo krajowe nie przewiduje żadnego skutecznego mechanizmu, w którym przewoźnik kolejowy mógłby zakwestionować wysokość zatwierdzonych stawek jednostkowych opłaty podstawowej.

27. Jedynym środkiem, jakim dysponuje przewoźnik, jest prawo do złożenia skargi do organu nadzorczego na zarządcę w sprawie opłat za infrastrukturę (przewidziane w art. 13 ust 1 pkt 5 lit b ustawy o transporcie kolejowym).
28. Jednakże skutkiem takiej skargi nie może być wzruszenie zatwierdzonych przez organ kontrolny decyzją administracyjną stawek jednostkowych opłaty podstawowej. W myśl art. 13 ust 6 ustawy o transporcie kolejowym, w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów, decyzji lub postanowień z zakresu kolejnictwa, Prezes UTK mógł wydać decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości, a więc taka decyzja także nie mogła wzruszyć stawek jednostkowych opłaty podstawowej.
29. Skutkiem uznania przez organ kontrolny, że stroną postępowania administracyjnego o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej jest tylko zarządca infrastruktury kolejowej, dla którego te stawki są ustalane, za stronę tego postępowania nie jest uznawany przewoźnik kolejowy. Nie może więc także przewoźnik kolejowy zaskarżyć przedmiotowych decyzji
30. W prawie polskim, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 157 § 2 k.p.a., postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, tak więc przewoźnik, który nie był stroną postępowania o zatwierdzenie stawek jednostkowych, nie może również żądać skutecznie stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej jednostkowe stawki opłaty podstawowej.
31. Przewoźnikowi odmawia się w takim rozwiązaniu prawnym **interesu prawnego**. Interes prawny utożsamiany jest z kolei z istnieniem normy materialnego prawa administracyjnego, która daje podstawy do władczego konkretyzowania uprawnienia (obowiązku) jednostki. Skoro więc w polskim porządku prawnym nie zostało wprost ustalone, że przewoźnik kolejowy ma prawo kwestionować stawki jednostkowe opłaty podstawowej w procedurze ich zatwierdzania przez organ kontrolny, to Prezes UTK (organ kontrolny) uznaje, że przewoźnik kolejowy nie ma prawa do wzruszenia decyzji zatwierdzającej te stawki, nawet wówczas, gdyby się okazało, że zatwierdzone przez organ decyzją administracyjną stawki jednostkowe opłaty podstawowej nie są zgodne z prawem Unii Europejskiej.
32. W konsekwencji przewoźnik kolejowy nie ma, w tak ukształtowanym polskim porządku prawnym, skutecznego środka prawnego do kwestionowania wysokości stawek jednostkowych opłaty podstawowej, nawet w sytuacji, gdy opłaty te są obliczane w sposób, który nie odpowiada treści Dyrektywy 2001/14, tj. gdy do

ustalenia ich wartości uwzględnione zostały nie tylko koszty bezpośrednie, ponoszone przez zarządcę infrastruktury w związku z udostępnianiem infrastruktury, ale i koszty pośrednie, co zakwestionował TSUE w wyroku C-512/10.

33. Uzasadnione jest zatem pierwsze pytanie prejudycjalne, czy przepis art. 30 ust. 2 lit. e Dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on przedsiębiorcy kolejowemu, który korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej prawo udziału w postępowaniu prowadzonym przez organ kontrolny zmierzającym do ustalenia przez zarządcę infrastruktury kolejowej wysokości stawek jednostkowych opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej.
34. O ile jednak, z treści przepisu art. 30 ust 2 lit e Dyrektywy 2001/14/WE nie da się wywieść prawa przewoźnika do udziału w postępowaniu o wydanie decyzji zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej, to uzasadnione jest drugie pytanie prejudycjalne: czy zatem przepis art. 30 ust 5 i 6 dyrektywy 2001/14/WE należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on przedsiębiorcy kolejowemu, który korzysta lub zamierza korzystać z infrastruktury kolejowej, prawo zaskarżenia decyzji organu kontrolnego zatwierdzającej wysokość stawek jednostkowych opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej, ustalonych przez zarządcę tej infrastruktury.
35. Odpowiedź na powyższe pytania pozwoli sądowi odsyłającemu na rozstrzygnięcie, czy powód w sprawie niniejszej ma interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty podstawowej, w szczególności także czy może być stroną takiego postępowania w każdym wypadku, czy też może przysługuje mu tylko prawo do zaskarżenia tego typu decyzji, gdy wykaże, że decyzja zatwierdzająca stawki jednostkowe opłaty podstawowej narusza jego prawa.

## **PODSUMOWANIE**

36. Przedstawione wątpliwości uzasadniają zwrócenie się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE. Od odpowiedzi TSUE uzależniona jest pozostawiona sądowi krajowemu ocena prawidłowości decyzji organu kontrolnego –



Prezesa UTK, odmawiającej przewoźnikowi kolejowemu prawa do kwestionowania decyzji administracyjnej zatwierdzającej stawki opłaty podstawowej. Wydanie orzeczenia prejudycjalnego jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem krajowym.

37. Sąd krajowy rozpoznający sprawę powziął bowiem wątpliwość, czy o ile przepisy krajowe nie przewidują dla przewoźnika żadnej formy **skutecznego** kwestionowania wysokości ukształtowanej w drodze decyzji administracyjnej stawki jednostkowej opłaty podstawowej, to należy jednak przyznać przewoźnikowi kolejowemu prawo co najmniej do zaskarżenia owej decyzji administracyjnej wydawanej przez organ kontrolny a zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty zastępczej, wywodząc jego interes prawny wprost z treści art. 30 ust 2 Dyrektywy 2001/14.

38. Zawieszenie postępowania.

W związku z wystąpieniem z ww. pytaniem prejudycjalnym, Sąd Okręgowy Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie postanowił zawiesić postępowanie w sprawie głównej, na podstawie art. 177 § 1 pkt 3<sup>1</sup> kodeksu postępowania cywilnego, wobec uzależnienia rozstrzygnięcia sprawy od wydania orzeczenia prejudycjalnego.

Małgorzata Perdion-Kalicka  
Sędzia Sądu Okręgowego