

Robert Frey

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0002-5240-2680

robert.frey@ujk.edu.pl

Elżbieta Malecka

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Filia w Jaśle

ORCID: 0000-0002-1484-1383

elzbieta_malecka@interia.eu

Wybrane aspekty dostępu do infrastruktury kolejowej i sądowej kontroli rozstrzygnięć w tych sprawach

Wstęp

Celem opracowania jest ukazanie rozwiązań prawnych związanych z dostępem do infrastruktury kolejowej oraz możliwości kontroli sądowej rozstrzygnięć w tych sprawach. Na gruncie ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹ przewoźnik, który nie wykonuje przewozów publicznych osób, może wnieść do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej jako Prezes UTK) o wydanie decyzji o dostępie do infrastruktury. Przewoźnicy, którzy wykonują przewóz publiczny osób, nie muszą starać się o wydanie decyzji w tej sprawie. Jednocześnie wszyscy przewoźnicy kolejowi – w przypadku przewozu osób i rzeczy – występują o przydział zdolności przepustowej przez zarządcę infrastruktury kolejowej, która stanowi element dostępu do infrastruktury. W ramach rozstrzygnięć w sprawach dostępu do infrastruktury kolejowej ustawodawca posłużył się dwoma instrumentami: decyzją o dostępie do infrastruktury oraz decyzją o przyznaniu przepustowości. W artykule zostanie udowodniona teza, że przywrócenie w przypadku decyzji Prezesa UTK o otwartym lub ograniczonym dostępie właściwości sądu powszechnego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako SOKiK), który rozstrzygałby wniesione odwołanie od decyzji Prezesa UTK, merytorycznie lepiej służyłoby urzeczywistnianiu prawa do sądu. W pracy pominięto zagadnienie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1786 ze zm., dalej jako TransKolU.

Główną płaszczyzną prowadzonych rozważań są przepisy prawa polskiego. Analizie zostały poddane również opracowania i monografie naukowe. Zostały zastosowane metody: dogmatyczno-prawna oraz analityczno-syntetyczna.

Charakter prawny dostępu do infrastruktury kolejowej

Zjawisko samej regulacji i sektorów regulowanych ma korzenie amerykańskie². Regulacja dostępu do infrastruktury jest emanacją zasady dostępu stron trzecich (ang. *Third Party Access* – TPA), która funkcjonuje we wszystkich sektorach regulowanych. Stanowi ona instrument regulacji skutkujący ingerencją w przysługujące przedsiębiorstwu uprawnienia właścicielskie oraz w jego prawo do swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Genezy zasady TPA należy poszukiwać w dorobku prawnym wypracowanym na początku XX w. w Stanach Zjednoczonych w związku z koncepcją urządzeń i instalacji kluczowych (ang. *essential facilities*)³.

Zwrócono wówczas uwagę, że silna tendencja do monopolizacji pewnych rynków jest związana z wykorzystaniem do prowadzenia działalności gospodarczej na tych rynkach obiektów, które mogą zostać zakwalifikowane do tzw. urządzeń i instalacji kluczowych. Podstawą wyróżnienia tych instalacji są trzy kryteria: przedmiotowe, kluczowości oraz funkcjonalności. Należy podkreślić, że przełomowe znaczenie dla rozwoju doktryny *essential facilities* miało wydane w 1912 r. orzeczenie Federalnego Sądu Najwyższego, dotyczące dostępu do infrastruktury kolejowej. Było to orzeczenie w sprawie Terminal Railroad⁴. Sprawa *United States v. Terminal Railroad Ass'n*, 224 U.S. 383 (1912) dotyczyła spółki Terminal Railroad Association of S. Louis kontrolującej wszystkie mosty kolejowe i stanowiska przeładunkowe do i z St. Louis. Sąd Najwyższy uznał, że odmowa udostępnienia przez właściciela istotnych sieci zainteresowanym podmiotom może stanowić ograniczenie handlu między poszczególnymi

² Zob. T. Woś, *Niezależne organy regulacyjne w Stanach Zjednoczonych. Zagadnienia prawne*, Kraków 1980, s. 13; T. Skoczny, *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 7 i nast.; W. Hoff, *Polski model regulacji na tle porównawczym*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3, s. 127 i nast.; M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 289–292.

³ A. Zalewska, *Amerykańska koncepcja w unijnym prawie – essential facilities doctrine*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2013, nr 2, s. 169 i nast.; por. A. Pisarkiewicz, *Ochrona konkurencji w telekomunikacji ze szczególnym uwzględnieniem doktryny Urządzeń Kluczowych*, [w:] S. Piontek (red.), *Nowe tendencje w prawie konkurencji UE*, Warszawa 2008, s. 216; M. Będkowski-Kozioł, *Wpływ amerykańskiej doktryny „essential facilities” na rozwój europejskiego prawa antymonopolowego. Zarys problematyki na tle poglądów doktryny niemieckiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 12, s. 3; J. Majcher, *Dostęp do urządzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Warszawa 2005, s. 32 i nast.

⁴ M. Krzykowski, *Zasada dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2013, s. 99; zob. M. Będkowski-Kozioł, op. cit., s. 2–16.

mi obszarami geograficznymi i jest przejawem jego monopolizacji przez właściciela sieci. Z tego względu sąd nakazał spółce Terminal Railroad udostępnić infrastrukturę na sprawiedliwych i rozsądnych warunkach⁵.

Rola i zadania Prezesa UTK jako organu regulacyjnego w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej

Prezes UTK jest centralnym organem administracji rządowej (art. 10 ust. 1 TransKolU) i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności oraz regulacji transportu kolejowego. Prezes UTK jest właściwy w sprawach: regulacji transportu kolejowego; licencjonowania transportu kolejowego; nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem infrastruktury kolejowej oraz pojazdów kolejowych; bezpieczeństwa ruchu kolejowego; interoperacyjności i spójności technicznej transportu kolejowego oraz licencji i świadectw maszynistów, a także nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym⁶.

Na podstawie art. 13 ust. 1 TransKolU do zadań Prezesa UTK, w zakresie regulacji transportu kolejowego, należą: „1) nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez zarządców wszystkich aplikantów w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej przez: a) kontrolę poprawności opracowania oraz stosowania regulaminu, o którym mowa w art. 32, b) nadzór nad zawieraniem umów o przydzielenie zdolności przepustowej oraz o wykorzystanie zdolności przepustowej, c) rozpatrywanie spraw dotyczących pasażerskich przewozów okazjonalnych, d) nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej; (...) 5) wydawanie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu”.

Zadania i kompetencje Prezesa UTK mają charakter regulacyjny, jednakże możliwość zakwalifikowania Prezesa UTK jako organu *stricte* regulacyjnego budzi wątpliwości w doktrynie prawa administracyjnego. Jednym ze źródeł tych trudności kwalifikacyjnych jest fakt, że sfera zadań i kompetencji

⁵ *United States v. Terminal Railroad Ass'n*, 224 U.S. 383 (1912), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/224/383/> (data dostępu: 17.12.2023).

⁶ Zob. A. Wiktorowska, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego: zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, passim; J. Gola, *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 268: *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, pod red. J. Goli i W. Szydło, s. 35–44; E. Kosiński, *Niezależność organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Kryteria niezależności organu*, [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018, s. 45–64; M. Grzybowski, *Krajowe organy regulacyjne w sektorach infrastrukturalnych w świetle polskich ustaw sektorowych*, Białystok 2021, passim.

Prezesa UTK ewoluowała wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Przebiegała ona w kierunku uczynienia z niego krajowego regulatora sektora kolejowego, który wykonuje swe zadania i kompetencje w ramach europejskiej sieci administracji. Zmiany te są skorelowane z zadaniami i kompetencjami przynależnymi do pierwotnej, reglamentacyjnej oraz policyjnej funkcji tego organu⁷. W świetle art. 13 TransKolU najczęściej zadań Prezesa UTK ma charakter nadzorczy. Dlatego warta zauważenia jest koncepcja nadzoru regulacyjnego przywołana w artykule Mikołaja Gossa⁸. Autor ten wskazuje, że nadzór regulacyjny wykonywany jest przez regulatora na dwóch płaszczyznach – w relacji organ i konkretny przedsiębiorca oraz w relacji organ i dany sektor. Pierwsza płaszczyzna obejmuje wieloaspektową weryfikację działalności danego podmiotu pod kątem jej zgodności z przyjętą przez regulatora docelową wizją rynku i jego uczestników. Druga z płaszczyzn, na których wykonywany jest nadzór regulacyjny, nakierowana jest na relację organ i ogół uczestników danego rynku. W jej ramach regulator prowadzi systematyczne działania zmierzające do urzeczywistnienia w ramach danego sektora odpowiedniego stanu konkurencji⁹.

Rola i zadania zarządcy infrastruktury w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej

Ustawodawca zdefiniował w art. 4 pkt 7 TransKolU pojęcie zarządcy infrastruktury. Zgodnie z tym przepisem zarządca infrastruktury to podmiot odpowiedzialny za zarządzanie infrastrukturą kolejową, jej eksploatację, utrzymanie, odnowienie lub udział w rozwoju tej infrastruktury, a w przypadku budowy nowej infrastruktury – podmiot, który przystąpił do jej budowy w charakterze inwestora. Kluczowym pojęciem we wskazanej definicji jest infrastruktura kolejowa. Została ona określona w przepisie art. 4 ust. 1 TransKolU poprzez odesłanie do elementów określonych w załączniku nr 1 do ustawy. Analiza poszczególnych elementów wchodzących w skład wykazu przekracza ramy niniejszego opracowania. Ogólnie można wskazać, że w skład

⁷ M. Goss, *Charakter prawny zadań i kompetencji Prezesa UTK w obszarze interoperacyjności europejskiej sieci kolejowej ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI*, „iKAR” 2017, nr 4, s. 62; por. J. Pieriegud, *Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym*, „iKAR” 2015, nr 1, s. 89; K. Kowalewski, *Pozycja i zadania Urzędu Transportu Kolejowego po wdrożeniu IV pakietu kolejowego*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2021, nr 1, s. 220 i nast.

⁸ M. Goss, *op. cit.*, s. 67 i nast.

⁹ Zob. E. Małecka, *Prawoadministracyjne instrumenty ochrony przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych przysługujące Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego – uwagi na gruncie obowiązujących i projektowanych przepisów prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 2019, nr 3977, s. 434 i nast.

infrastruktury kolejowej wchodzi elementy – pod warunkiem że tworzą część linii kolejowej, bocznicę kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania – takie jak: tory kolejowe, obiekty inżynierskie, nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, rampy towarowe oraz grunty na których znajdują się wskazane elementy.

Zadania zarządcy infrastruktury określone zostały w art. 5 ust. 1 TransKolU. Do zadań zarządcy infrastruktury należy: po pierwsze, zarządzanie infrastrukturą kolejową; po drugie, eksploatacja infrastruktury kolejowej; po trzecie, utrzymanie infrastruktury kolejowej; po czwarte, zarządzanie nieruchomościami będącymi elementem infrastruktury kolejowej; po piąte, udział w rozwoju infrastruktury kolejowej; po szóste, odnowienie infrastruktury kolejowej.

Z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania znaczenie ma zadanie drugie, tj. eksploatacja linii kolejowej. Polega ono na: a) udostępnianiu infrastruktury kolejowej, świadczeniu usług z tym związanych i pobieraniu z tego tytułu opłat, b) prowadzeniu ruchu kolejowego. Warto podkreślić, że zadanie to ma być wykonywane przez zarządcę infrastruktury w sposób przejrzysty, zapewniający niedyskryminujące traktowanie aplikantów¹⁰ i przewoźników kolejowych¹¹ oraz uniemożliwiający konflikt interesów.

Ustawodawca w rozdziale 2AA TransKolU zawarł przepisy wzmocniające organizacyjną i funkcjonalną niezależność zarządcy infrastruktury oraz przejrzystość i bezstronność decyzji podejmowanych przez zarządcę infrastruktury¹². Mają one na celu dostosowanie krajowych norm prawnych w zakresie transportu kolejowego do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r., zmieniającej dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową¹³.

Istotne znaczenie ma zapewnienie niezależności zarządcy infrastruktury i niezależności funkcji podstawowych. Zgodnie z art. 9mb ust. 1

¹⁰ Aplikant to, zgodnie z art. 4 pkt 9a TransKolU, 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.

¹¹ Stosownie do art. 4 pkt 9 TransKolU przewoźnik kolejowy to przedsiębiorca uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych, w tym przedsiębiorca świadczący wyłącznie usługę trakcyjną, na podstawie licencji i jednolitego certyfikatu bezpieczeństwa, lub przedsiębiorca uprawniony do wykonywania przewozów kolejowych na podstawie świadectwa bezpieczeństwa.

¹² Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 171, s. 3. Zob. także: Ł. Gołąb, *Niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „iKAR” 2014, nr 7, s. 68 i nast.

¹³ Dz. Urz. UE L 352 z 23.12.2016, s. 1, dalej jako dyrektywa 2016/2370/UE.

TransKolU zarządca infrastruktury jest obowiązany posiadać osobowość prawną odrębną od przewoźników kolejowych, a w przypadku przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo także od innych podmiotów wchodzących w skład tego przedsiębiorstwa. W myśl ust. 3 podmiot wchodzący w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo nie może mieć decydującego wpływu w rozumieniu przepisów rozporządzenia (WE) nr 139/2004¹⁴ na wykonywanie przez zarządcę funkcji podstawowych¹⁵. Przepis ust. 2 rzeczonoego artykułu przewiduje jednak wyjątek – w przypadku gdy zarządca infrastruktury i przewoźnik kolejowy są niezależni od siebie, jednak obydwa te podmioty są kontrolowane bezpośrednio przez Skarb Państwa, nie stosuje się wówczas do nich przepisów ustawy dotyczących przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. Wyjątek ten uzasadnia fakt, że nie dochodzi do naruszenia niezależności zarządcy infrastruktury, i tym samym wprowadzanie ograniczeń dotyczących relacji obu tych podmiotów w ramach przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo nie jest uzasadnione.

Przepisy art. 9mc–9mg wdrażają odpowiednie postanowienia dyrektywy 2016/2370/UE, ustanawiając szereg zakazów dotyczących m.in. łączenia u zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego określonych funkcji lub zajmowania stanowisk kierowniczych (w szczególności takich jak dyrektor/kierownik biura, departamentu czy wydziału, jeśli w określonym zakresie jest upoważniony do podejmowania decyzji)¹⁶. Zgodnie z art. 9mf TransKolU przewoźnik kolejowy albo inny podmiot wchodzący w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo nie może mieć decydującego wpływu w rozumieniu przepisów rozporządzenia (WE) nr 139/2004 na powoływanie i odwoływanie członków zarządu lub członków rady nadzorczej zarządcy wchodzącego w skład tego samego przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo oraz na zatrudnianie i zwalnianie osób zajmujących u tego zarządcy stanowiska kierownicze właściwe w zakresie funkcji podstawowych. Kolejną gwarancją jest zakaz łączenia funkcji członka zarządu, rady nadzorczej oraz zajmowania stanowisk kierowniczych jednocześnie u zarządcy infrastruktury i przewoźnika kolejowego (art. 9mc). Dodatkowo członkowie zarządu i rady nadzorczej oraz osoby zajmujące stanowiska kierownicze właściwe w zakresie funkcji podstawowych nie mogą pełnić funkcji w organach przewoźnika kolejowego lub podmiotu sprawujące-

¹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz. Urz. UE L 24 z 29.1.2004, s. 1).

¹⁵ Chodzi tutaj o prawa, umowy lub jakiegokolwiek inne środki, które oddzielnie bądź wspólnie i uwzględniając okoliczności faktyczne lub prawne, dają możliwość wywierania decydującego wpływu na przedsiębiorstwo, w szczególności przez: a) własność lub prawo użytkowania całego lub części aktywów przedsiębiorstwa; b) prawa lub umowy przyznające decydujący wpływ na skład, głosowanie lub decyzje organów przedsiębiorstwa. Zob. art. 3 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 139/2004.

¹⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym..., s. 4.

go kontrolę nad tym przewoźnikiem, pozostawać w stosunku pracy z tymi podmiotami ani świadczyć pracy albo usług na rzecz tych podmiotów na podstawie innego stosunku prawnego. Zakaz ten obowiązuje w okresie 6 miesięcy od zakończenia stosunku prawnego będącego jego podstawą. Warto zauważyć, że przepisy dyrektywy 2016/2370/UE nie wprowadzają takiego zakazu, jednak niewątpliwie służy to realizacji jej celów. Istnieje również zakaz otrzymywania wynagrodzenia lub premii w przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych pionowo przez wskazane osoby u zarządcy infrastruktury lub przewoźnika kolejowego, jeżeli jest to uzależnione od wyników finansowych odpowiednio przewoźnika kolejowego lub zarządcy infrastruktury (art. 9md).

Przepisy dyrektywy 2016/2370/UE zwracają szczególną uwagę na zapewnienie przejrzystości finansowej. Zgodnie z art. 9ml TransKolU w przypadku jeżeli zarządca infrastruktury wchodzi w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, zobowiązany jest do prowadzenia odrębnej rachunkowości od innych podmiotów wchodzących w skład tego samego przedsiębiorstwa w sposób umożliwiający monitorowanie obiegu środków finansowych między tymi podmiotami. W art. 9mj TransKolU wprowadzony został zakaz udzielania pożyczek, których stroną jest przewoźnik kolejowy i zarządca infrastruktury, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio poprzez inny podmiot wchodzący w skład przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, z tym że podmiot ten może udzielać pożyczek innym niż zarządca podmiotom w ramach tego samego przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo wyłącznie na zasadach rynkowych. Rozwiązanie to wynika wprost z art. 7d dyrektywy 2012/34/UE.

Stosownie do art. 9mm ust. 1 TransKolU zarządca infrastruktury, z zachowaniem zasady niedyskryminującego traktowania, może zawierać z przewoźnikami kolejowymi umowy o współpracy w celu zapewnienia klientom przewoźnika kolejowego korzyści, w tym dotyczących obniżenia kosztów lub poprawy warunków świadczenia usług na części sieci kolejowej zarządcy objętej tą umową. Jednakże w celu zapewnienia respektowania zasad niedyskryminującego traktowania przewoźników i przestrzegania przepisów dotyczących ustalania opłat, ustawodawca uznał za konieczne umożliwić nadzór organu regulacyjnego nad ich zawieraniem i wykonaniem. Projekt umowy podlega zaopiniowaniu przez Prezesa UTK pod względem zgodności z przepisami ustawy w terminie 21 dni od dnia jego doręczenia. Wykonywanie umowy także jest monitorowane przez Prezesa UTK. W przypadku jeżeli wykonanie umowy może naruszać zasadę niedyskryminującego traktowania przewoźników kolejowych, Prezes UTK rekomenduje stronom jej rozwiązanie. W przypadku gdy strony nie uwzględnią rekomendacji Prezesa UTK i nie rozwiążą umowy, której realizacja narusza przepisy dotyczące niedyskryminacyjnego traktowania przewoźników albo decyzje lub postanowienia z zakresu kolejnictwa, Prezes UTK jest uprawniony do wydania decyzji, o której mowa w art. 13b ust. 1 TransKolU. Uprawnienia organu regulacyjnego wynikają z art. 56 dyrektywy 2012/34/UE

Oceniając wprowadzone przepisy, wydaje się, że ustawodawca w sposób prawidłowy dokonał transpozycji przepisów dyrektywy 2016/2370 do porządku krajowego.

Zgodnie z art. 17d TransKolU warunkiem eksploatacji drogi kolejowej jest posiadanie przez jej zarządcę infrastruktury autoryzacji bezpieczeństwa w zakresie elementów infrastruktury kolejowych, którymi zarządza. W przypadku m.in. dróg kolejowych funkcjonalnie oddzielonych od reszty systemu kolei UE zarządca infrastruktury jest zobowiązany do posiadania świadectwa bezpieczeństwa. Autoryzację bezpieczeństwa dla zarządcy infrastruktury zarządzającego infrastrukturą kolejową usytuowaną na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz świadectwo bezpieczeństwa wydaje Prezes UTK (ar. 18a i art. 19).

Przyznanie otwartego lub ograniczonego dostępu do infrastruktury kolejowej

Jak podkreśla Ewelina Nieznalska¹⁷, w Polsce regularny przewóz kolejowy osób przyjmuje dwie postaci – przewozu będącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (ang. *Public Service Contract* – PSC) oraz przewozu niebędącego przewozem o charakterze użyteczności publicznej, wykonywanego na podstawie decyzji Prezesa UTK o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu. Jest to konsekwencja implementacji tzw. filaru rynkowego czwartego pakietu kolejowego¹⁸. Do wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw¹⁹ przewoźnikom kole-

¹⁷ E. Nieznalska, *Filar rynkowy czwartego pakietu kolejowego i jego implementacja*, „iKAR” 2020, nr 8, s. 71.

¹⁸ Pakiet ten obejmuje dwa filary: „filar techniczny”, na który składają się: 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/796 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Kolejowej Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 138 z 26.5.2016, s. 1); 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/797 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie interoperacyjności systemu kolei w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 138 z 26.5.2016, s. 44); 3) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/798 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei (Dz. Urz. UE L 138 z 26.5.2016, s. 102), oraz „filar rynkowy”, który obejmuje: 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r., zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016, s. 22–31); 2) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r., zmieniającą dyrektywę 2012/34/UE w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz. Urz. UE L 352 z 23.12.2016, s. 1); 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2337 z 14.12.2016, uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych (Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016, s. 20).

¹⁹ Dz.U. z 2020 r., poz. 400.

jowym z innych państw członkowskich UE przysługiwał minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej wyłącznie w celu wykonywania międzynarodowych przewozów osób oraz przewozów rzeczy. Obecnie doszło do zrównania przewoźników kolejowych krajowych i z państw UE. Zwraca na to uwagę Karol Wach, podkreślając, że w poprzednim stanie prawnym Prezes UTK mógł jedynie wydać decyzję o otwartym dostępie²⁰, co nie stwarzało organowi regulacyjnemu możliwości elastycznego działania, obecnie może on wydać również decyzję o przyznaniu ograniczonego dostępu²¹.

Zgodnie z art. 28p TransKolU umowy o świadczenie usług publicznych zawierane są przez organizatorów publicznego transportu kolejowego wyłącznie na podstawie i w zakresie określonym w obowiązujących planach transportowych. Zasady organizacji i finansowania regularnych przewozów kolejowych osób będących przewozem o charakterze użyteczności publicznej określone zostały przez ustawodawcę w przepisach ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym²².

Stosownie do art. 29c ust. 1 TransKolU regularny przewóz kolejowy osób niebędący przewozem o charakterze użyteczności publicznej jest wykonywany na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu albo decyzji o przyznaniu ograniczonego dostępu. Na podstawie ust. 2 tego artykułu aplikant, który zamierza wystąpić o przydzielenie zdolności przepustowej w celu wykonywania przewozu, o którym mowa w ust. 1, na trasie, na której są wykonywane przewozy na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, informuje o tym właściwego zarządcę oraz Prezesa UTK za pomocą standardowego formularza powiadomienia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/1795 z dnia 20 listopada 2018 r. ustanawiającego procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE²³, nie później niż w terminie 18 miesięcy przed dniem wejścia w życie rozkładu jazdy pociągów, którego będzie dotyczył wniosek o przydzielenie zdolności przepustowej. W myśl ust. 5 powołanego artykułu Prezes UTK wydaje decyzję o przyznaniu otwartego dostępu na danej trasie, w przypadku gdy w wyniku przeprowadzonego badania, o którym mowa w ust. 4 – badania równowagi ekonomicznej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu przepisów wska-

²⁰ M. Przybylska, *Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 268: *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, pod red. J. Goli i W. Szydło, s. 35–44; M. Kraśniewski, *Otwarty dostęp do infrastruktury kolejowej jako element prawnego modelu regulacji rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce*, [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), op. cit., s. 383–398.

²¹ K. Wach, *Otwarty dostęp w przewozach kolejowych w świetle zmian ustawowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 9, s. 47.

²² T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.

²³ Dz. Urz. UE L 294 z 21.11.2018, s. 5.

zanego rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/1795 – oceni, że proponowane połączenie pasażerskie nie zagraża równowadze ekonomicznej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego albo gdy żaden podmiot nie wystąpił o przeprowadzenie takiego badania. Jeżeli w wyniku przeprowadzonego badania, Prezes UTK oceniając, że proponowane połączenie pasażerskie zagraża równowadze ekonomicznej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, uwzględniając stopień naruszenia równowagi ekonomicznej tej umowy, wydaje decyzję: 1) o przyznaniu ograniczonego dostępu; 2) odmawiającą przyznania otwartego dostępu, wskazując zakres zmian w planowanym przewozie osób, w szczególności dotyczący zmiany częstotliwości, tras, stacji pośrednich lub harmonogramu, które zapewniłyby spełnienie warunków przyznania otwartego dostępu (ust. 6). Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu albo o przyznaniu ograniczonego dostępu jest wydawana na okres nieprzekraczający 5 lat (ust. 8)²⁴.

Przydział zdolności przepustowej w transporcie kolejowym

Zgodnie z art. 29 ust. 1 TransKolU udostępnianie infrastruktury kolejowej polega na: 1) rozpatrywaniu wniosków aplikanta o przydzielenie zdolności przepustowej; 2) przydzielaniu aplikantowi zdolności przepustowej, w tym: a) przydzielaniu trasy pociągu, b) przydzielaniu zdolności przepustowej dla wykonania manewrów lub postoju pojazdów kolejowych; 3) umożliwieniu przewoźnikowi kolejowemu wskazanemu przez aplikanta wykorzystania przydzielonej zdolności przepustowej; 4) umożliwieniu przewoźnikowi kolejowemu skorzystania z pozostałych usług, o których mowa w ust. 1 załącznika nr 2 do TransKolU. A zatem udostępnianie infrastruktury kolejowej może polegać na korzystaniu ze zdolności przepustowej lub pozostałych usług świadczonych w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, np. sterowanie ruchem kolejowym oraz dostarczanie informacji o ruchu pociągów.

Jak wynika z art. 29 ust. 2 i 3 TransKolU, przydzielenie zdolności przepustowej polega na określeniu przedziału czasu zarezerwowanego dla aplikanta w celu umożliwienia przejazdu lub postoju pojazdów kolejowych albo w którym zarządca infrastruktury umożliwi aplikantowi wykonanie manewrów.

²⁴ Zob. E. Małecka, *Decyzja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o przyznaniu otwartego dostępu jako przykład ekonomicznych determinantów prawa*, [w:] K. Sielski, Ł.J. Piłkuła, B. Żmuda (red.), *Prawo i wartości. Relacje – funkcje – oddziaływanie*, Toruń 2019, s. 237 i nast.; F. Dopierała, *Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem*, „iKAR” 2013, nr 4, s. 54 i nast.; A. Kwiecińska-Korszuń, *Kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora rynku kolejowego do wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a zarządcami infrastruktury kolejowej*, „iKAR” 2022, nr 6, s. 7 i nast.

Zasadniczo przydzielanie zdolności przepustowej odbywa się na podstawie wniosków aplikanta składanych w ramach zawartych umów. Istnieją dwa typy umów: 1) umowa o przydzielanie zdolności przepustowej (art. 29d); 2) umowa ramowa (art. 31). Pierwsza z nich określa w szczególności: 1) prawa i obowiązki zarządcy infrastruktury i aplikanta w odniesieniu do przydzielonej zdolności przepustowej; 2) sposób i terminy przekazywania zarządcy infrastruktury informacji o przewoźniku kolejowym uprawnionym do wykorzystania zdolności przepustowej, która zostanie przydzielona aplikantowi. W przypadku umowy ramowej na uzasadniony wniosek aplikanta zarządca infrastruktury może zawrzeć z aplikantem umowę ramową. Umowa ramowa określa w szczególności przybliżone parametry zdolności przepustowej, w ramach której aplikantowi zostaną przydzielone trasy pociągów, oraz termin składania wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej. Umowa ramowa nie określa tras pociągów. Umowa ramowa jest zawierana na okres nie dłuższy niż 5 lat i może być przedłużana na kolejne okresy 5-letnie. Umowy ramowe mogą być zawierane na okres 15 lat w wyjątkowych, uzasadnionych przypadkach, w przypadku usług świadczonych z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej wymagającej długoterminowych inwestycji. Umowy ramowe zawierane na okres dłuższy niż 15 lat mogą być zawierane jedynie w wyjątkowych przypadkach, w szczególności gdy usługi są świadczone z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej wymagającej długoterminowych inwestycji na dużą skalę oraz gdy inwestycje takie objęte są zobowiązaniami umownymi, w tym wieloletnim planem amortyzacji. Postanowienia umów ramowych nie mogą uniemożliwiać korzystania z danej linii kolejowej innym przewoźnikom kolejowym. Umowa ramowa może zostać zawarta po zatwierdzeniu jej projektu przez Prezesa UTK w drodze decyzji administracyjnej.

Jednak nie zawsze strony dochodzą do konsensusu w zakresie postanowień umowy. W takiej sytuacji za konieczne ustawodawca uznał wydanie przez Prezesa UTK decyzji administracyjnej zastępującej umowę. Stosownie do art. 29d TransKolU, w przypadku gdy aplikant i zarządca infrastruktury 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, określając w niej warunki umowy ustalone przez strony oraz dokonując rozstrzygnięć w tych częściach, w których strony nie doszły do porozumienia. Decyzja ta ma nadany rygor natychmiastowej wykonalności, jednak wygasa w przypadku zawarcia umowy o przydzielenie zdolności przepustowej. W przypadku umowy ramowej strony muszą dojść do porozumienia, inaczej do zawarcia umowy ramowej nie dochodzi.

Decyzje w sprawie dostępu do infrastruktury kolejowej wydane przez Prezesa UTK

W latach 2017–2022 Prezes UTK wydał 136 decyzji związanych z dostępem do infrastruktury kolejowej. Odnośnie do wykorzystania zdolności przepustowej organ wydał 4 decyzje: w 2019 r. (2) i w 2020 r. (2). W sprawie przydzielenia zdolności przepustowej w tym okresie Prezes UTK wydał 5 decyzji: w 2017 r. (1), w 2019 r. (3) i w 2022 r. (1). W 2022 r. zostały wydane 2 decyzje zastępujące umowę o wykorzystanie zdolności przepustowej. Organ w analizowanym okresie wydał również 3 decyzje w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej: w 2019 r. (2) i w 2020 r. (1). Odnośnie do regulaminu dostępu do infrastruktury usługowej oraz opłat za korzystanie z infrastruktury usługowej zostało wydanych 5 decyzji: w 2018 r. (1), w 2019 r. (2) i w 2020 r. (2). W 2022 r. została wydana jedna decyzja normująca ograniczony dostęp do infrastruktury. Najwięcej decyzji wydanych przez Prezesa UTK dotyczyło otwartego dostępu. Było ich 116: w 2017 r. (35), w 2018 r. (22), w 2019 r. (10), w 2020 r. (14), w 2021 r. (10), w 2022 r. (25).

Zwraca uwagę stosunkowo nieduża liczba wydanych decyzji. Powodem tego mogą być różne czynniki – po pierwsze, kształtowanie się prawa transportu kolejowego, które stopniowo powiększało obszar zadań i kompetencji Prezesa UTK; po drugie, kwestia liczby spraw, które wpływały do tego organu (aplikant składa wnioski, jeżeli nie doszło do porozumienia z zarządcą infrastruktury, w związku z tym mogło nie być potrzeby wydawania decyzji w sprawach dostępu do infrastruktury kolejowej); po trzecie, należy podkreślić, że sprawy objęte postępowaniem przed Prezesem UTK w wielu przypadkach są bardzo skomplikowane i wymagają rozstrzygnięcia wielu kwestii, w których zarządca infrastruktury i aplikant nie doszli do porozumienia. Przykładem mogą być decyzje podjęte w 2022 r.

W obszarze udostępniania infrastruktury kolejowej w 2022 r. zarządca infrastruktury kolejowej – PKP PLK w dwóch przypadkach zwrócił się do Prezesa UTK z wnioskiem o wyrażenie zgody na rozwiązanie umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. W pierwszym przypadku, ze względu na cofnięcie licencji jednego z przewoźników, Prezes UTK zobowiązany był do umorzenia postępowania administracyjnego w prowadzonej sprawie, a w drugim doszło do wyrażenia przez Prezesa UTK zgody na rozwiązanie umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej. Kwestia zaległości finansowych z tytułu korzystania z infrastruktury kolejowej pozostaje więc aktualnym zjawiskiem na rynku kolejowym.

Ponadto 9 grudnia 2022 r. w drodze decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa UTK uregulowane zostały warunki wykorzystania zdolności przepustowej pomiędzy PKP PLK a PKP Intercity oraz między PKP PLK a POLREGIO. Decyzja kierowana do PKP PLK i POLREGIO rozstrzygała

o rozbieżnościach związanych z komunikacją zastępczą, natomiast w przypadku PKP Intercity i PKP PLK Prezes UTK, oprócz zagadnienia komunikacji zastępczej, rozstrzygnął kilkanaście innych kwestii dotyczących zapisów, co do których strony nie doszły do porozumienia. W kwestii zwrotu kosztów związanych z komunikacją zastępczą Prezes UTK m.in. rozszerzył w odniesieniu do propozycji zarządcy katalog innych kosztów związanych z ograniczeniami w dostępie do infrastruktury, których zwrotu może domagać się przewoźnik, a także rozstrzygnął m.in. spór dotyczący rozliczania kosztów za ściąganie taboru przewoźników w celu udroźnienia szlaku kolejowego oraz określił termin na składanie przez przewoźnika reklamacji na wpisy zarządcy, rejestrujące przejazdy pociągów w SEPE, tj. w systemie ewidencji pracy eksploatacyjnej. Organ regulacyjny przychylił się także do wniosku przewoźnika o wprowadzenie zapisu zakładającego możliwość zastosowania kary finansowej w przypadku nieusunięcia przez zarządcę stwierdzonych nieprawidłowości w stanie infrastruktury szlakowej²⁵.

Należy jednak podkreślić, że działalność Prezesa UTK odnośnie do wydawania decyzji o dostępie do infrastruktury budzi spore wątpliwości. Krzysztof Śmietana w swojej analizie²⁶ wskazuje, że na polski rynek próbowały wejść szerzej spółki RegioJet i Leo Express. Prezes UTK oddalił jednak większość wniosków o przyznanie otwartego dostępu. Jak zauważa autor analizy, RegioJet dostał odmowę na uruchomienie większości planowanych połączeń krajowych, m.in. z Krakowa przez Warszawę do Gdańska i z Warszawy do Wrocławia. Firma dostała jedynie zgodę na uruchomienie dwóch połączeń z Krakowa do Warszawy. Zdaniem K. Śmietany nie zrobi tego jednak ze względu na to, że wniosek był rozpatrywany zbyt długo (834 dni), a uruchamianie bazy w Polsce dla zaledwie dwóch par wewnętrznych połączeń jest nieopłacalne.

Kontrola sądowa decyzji prezesa UTK w sprawie dostępu do infrastruktury kolejowej

Prezes UTK w ramach uprawnień regulacyjnych wydaje decyzje w sprawie dostępu do infrastruktury kolejowej. Decyzje te powinny podlegać kontroli sądowej, co wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP²⁷. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

²⁵ Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2022*, Warszawa 2023, s. 168.

²⁶ K. Śmietana, *Transport. W Europie liberalizacja rynku kolejowego*, „Gazeta Prawna” z 14 grudnia 2023 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/9380658,transport-w-europie-liberalizacja-ryнку-kolejowego.html> (data dostępu: 15.12.2023).

²⁷ Zob. R. Frey, E. Małecka, *Właściwość rzeczowa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle art. 32 Konstytucji RP*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4, s. 241–250.

przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Elementem prawa do sądu jest „prawo do sądu właściwego”²⁸. Ustawodawca przy wyborze sądu, powinien kierować się: specjalizacją sądu, jego miejscem w strukturze sądownictwa i adekwatnością stosowanej procedury²⁹. Sądownictwo administracyjne w Polsce jest umocowane w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 184 zd. 1 Konstytucji RP Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Sądy administracyjne stanowią odrębny pion sądownictwa. W myśl art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Polsce sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. W przypadku „milczenia” ustawy sprawa mieszcząca się w pojęciu „kontroli administracji publicznej” należy do właściwości sądu administracyjnego³⁰.

Zasadniczym problemem, który się pojawia w przypadku kontroli decyzji administracyjnych, jest to, czy spory wynikające z działalności administracji mogą być przekazywane do właściwości sądów powszechnych oraz czy sądom administracyjnym można przyznać kompetencję do rozstrzygnięcia sporu, którego źródłem nie jest działalność administracji³¹. Przyjmuje się, że „to, jaki sąd orzeka w konkretnych sprawach, jest kwestią wyborów o charakterze ustrojowo-organizacyjnym a nie materialnoprawnym”³², ustawodawca ma możliwość wyboru między sądem powszechnym a administracyjnym³³.

Nie można ustawodawcy całkowicie odmawiać możliwości wyboru sądów powszechnych bądź szczególnych przy kształtowaniu drogi sądowej, jednakże konieczne jest, by sądowa ochrona miała rzeczywisty charakter. Oznacza to m.in. prawo dochodzenia przez uprawnionych ochrony ich interesów przed sądem wyposażonym w kompetencję rozpoznania sprawy ze skutkiem zapewniającym realizację ich roszczeń.

Ustawodawca może przekazać sądowi powszechnemu rozpoznanie spraw wynikających z działalności administracji, ale powinien przy tym kierować się ochroną pewnych wartości³⁴. W przypadku decyzji administracyjnych niektórych organów uznano, że stronie nie przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia, a następnie skarga do sądu administracyjnego, lecz odwołanie do sądu powszechnego. Dla postępowania, gdzie w pierwszej instancji orzeka

²⁸ Szerzej: K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 176 i nast.

²⁹ Zob. wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 78 i cytowane tam orzecznictwo.

³⁰ Zob. wyrok TK z 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/1, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 99.

³¹ M. Wiącek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016, s. 1093.

³² Zob. np. wyrok TK z 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 50.

³³ Zob. np. wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99, OTK 2000, Nr 4, poz. 109.

³⁴ Zob. wyrok TK z 8 października 2013 r., sygn. akt SK 40/12, OTK-A 2013, Nr 7, poz. 9.

organ administracyjny, a odwołanie przysługuje do sądu powszechnego, przyjęto nazwę procedur hybrydowych³⁵. Do zakończenia postępowania administracyjnego zachodzi czasowa niedopuszczalność drogi sądowej. Wydanie przez organ administracji decyzji umożliwia wniesienie sprawy na drogę postępowania cywilnego. Procedury hybrydowe wyróżnia to, że przedmiotem postępowania jest sprawa cywilna, a nie kontrola prawidłowości decyzji administracyjnej, co oznacza, że sąd przejmuje sprawę do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

W art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34/UE został nałożony na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegały kontroli sądowej. Dodano przy tym, że odwołanie może mieć skutek zawieszający w stosunku do decyzji organu regulacyjnego jedynie w przypadku, gdy niezwłoczne jej wykonanie mogłoby przynieść nieodwracalne lub wyraźnie nadmierne szkody wnoszącemu odwołanie. Ustawodawca unijny wprost sformułował wymaganie, aby w takim wypadku odwołania były rozpoznawane przez sąd. Natomiast brak jest wskazań proceduralnych odnośnie do rozpoznawania odwołań od decyzji organów regulacyjnych³⁶.

Przykładem procedury hybrydowej jest postępowanie w sprawach z zakresu regulacji rynku kolejowego. Zgodnie z przepisem art. 479⁶⁸ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego³⁷ Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów³⁸ jest właściwy w sprawach odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Konstrukcja przepisu jest jednak wadliwa, bo może sugerować, że od wszystkich decyzji Prezesa UTK przysługuje odwołanie do sądu powszechnego, jak w przypadku odwołań od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Tymczasem ustawodawca wprowadza w przepisach TransKolU dualizm w tym zakresie; odwołania od decyzji Prezesa UTK należą do kognicji sądów administracyjnych i sądów powszechnych.

Stosownie do przepisu art. 13b ust. 2 TransKolU od decyzji wydanych przez Prezesa UTK, rozstrzygających co do istoty w sprawach, o których mowa w art. 29e ust. 3, art. 30d ust. 3, art. 33 ust. 15 oraz art. 66 ust. 1, 2, 2a i 3, przysługuje odwołanie do SOKiK w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa UTK, wskazanych powyżej, toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o po-

³⁵ Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 4, s. 46.

³⁶ Por. E. Stefańska, *Postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty, regulacji transportu kolejowego, regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego*, [w:] A. Machnikowska (red.), *Postępowania odrębne*, seria: System Postępowania Cywilnego, t. 6, Warszawa 2022, s. 653; W. Szydło *Polskie organy regulacji sektorowej jako instytucje prawa prywatnego*, Wrocław 2019, s. 472–477.

³⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1550 ze zm.

³⁸ Dalej jako SOKiK.

stępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 479⁶⁸ – art. 479⁷⁸)³⁹.

W przypadku pozostałych decyzji znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁰. Wynika to w sposób wyraźny z treści przepisu art. 13a ust. 1 TransKolU, który stanowi, że „do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się, z zastrzeżeniem art. 13b ust. 2 i 3, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”.

Należy zauważyć, że doszło do ograniczenia – ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw – kognicji SOKiK, bowiem w aktualnym stanie prawnym odwołania od decyzji prezesa UTK o przyznaniu otwartego dostępu oraz ograniczonego dostępu należą do właściwości sądów administracyjnych. Do kognicji SOKiK należy w dalszym ciągu rozpatrywanie odwołań od decyzji w sprawie przydzielenia zdolności przepustowej (art. 29e ust. 3 TransKolU) oraz wykorzystaniu zdolności przepustowej (art. 30d ust. 3 TransKolU). Zmianę tę należy ocenić negatywnie, bowiem sądy administracyjne badają decyzję wyłącznie pod kątem legalności i orzekają kasatoryjnie. A zatem nie mogą wydać orzeczenia zmieniającego decyzję Prezesa UTK, a jedynie ją uchylić. Takie rozwiązanie powoduje, że po uchyleniu decyzji Prezesa UTK przez sąd administracyjny wydawana jest kolejna decyzja, która także podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Z punktu widzenia aplikanta ponowienie procedury wydania decyzji Prezesa UTK o przyznaniu otwartego dostępu lub ograniczonego dostępu może być ekonomicznie już pozbawione sensu.

Należy także wskazać, że w przypadku decyzji o otwartym dostępie i ograniczonym dostępie, odmiennie niż w przepisach KPA, określono w art. 29c ust. 9 TransKolU termin zwrócenia się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z art. 127 § 3 KPA od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Oznacza to, że termin wynosi, zgodnie z art. 129 § 2 KPA, 14 dni. W przypadku decyzji, o których mowa w art. 29c ust. 5 i 6 TransKolU, strona niezadowolona z nich, może zwrócić się do Prezesa UTK z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 30 dni od dnia otrzymania decyzji. Warto dodać, że *de lege lata* zwrócenie się przez stronę z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy nie jest obligatoryjne. Jak wynika z przepisu art. 52 ust. 3 zd. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed

³⁹ Zob. R. Frey, *Odwołanie od decyzji Prezesa UTK*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, R. Fleszar, E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2021, s. 429–444.

⁴⁰ Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm., dalej jako KPA.

sądami administracyjnymi⁴¹, jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa.

Zmiana w zakresie kognicji SOKiK jest, zdaniem projektodawcy nowelizacji⁴², konsekwencją wyraźnego brzmienia art. 11 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona)⁴³: „Organ regulacyjny uzasadnia swoją decyzję oraz określa termin i warunki, przy zachowaniu których którykolwiek z wymienionych poniżej podmiotów może wystąpić z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie decyzji (...)”. Jednak zdaniem autorów niniejszego opracowania jest to rozwiązanie niekorzystne z punktu widzenia realizacji prawa do sądu, rozumianego jako prawo do sądu właściwego. Prawo do sądu nie może być rozumiane tylko formalnie jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej⁴⁴.

Jak podkreśla Arkadiusz Cudak⁴⁵, odwołanie wnoszone do SOKiK, mimo swojej nazwy, jest w istocie pismem procesowym, wszczynającym postępowanie przed sądem powszechnym. Pełni więc zbliżoną funkcję do pozwu. Postępowanie przed SOKiK jest cywilnym postępowaniem pierwszoinstancyjnym. Należy podkreślić, że sąd ten nie ogranicza swej funkcji jurysdykcyjnej tylko do kontroli legalności postępowania administracyjnego – nie orzeka kasatoryjnie (jak sądy administracyjne), ale przejmuje sprawę do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia. W przypadku decyzji o przyznaniu otwartego dostępu lub ograniczonego dostępu dotychczasowe rozwiązanie w pełni realizowało prawo do sądu rozumiane materialnie.

Wbrew stanowisku projektodawcy nowelizacji ustawy wskazany przepis dyrektywy nie stał także na przeszkodzie utrzymaniu kognicji SOKiK, bowiem zwrócenie się przez niezadowoloną stronę z decyzji do prezesa UTK o ponowne rozpatrzenie sprawy nie ma charakteru obligatoryjnego, a przepis art. 11 ust. 5 dyrektywy 2012/34/UE wymaga jedynie, aby wskazane w nim decyzje podlegały kontroli sądowej, w żaden sposób nie wymuszając kognicji sądu administracyjnego w tych sprawach.

⁴¹ T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.

⁴² Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym..., s. 10.

⁴³ Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, s. 32.

⁴⁴ Uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94, OTK 1995, poz. 19.

⁴⁵ A. Cudak, [w:] A. Marciniak (red.). *Kodeks postępowania cywilnego*, t. 3: *Komentarz do art. 425–729*, Warszawa 2019, s. 363.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania i analizy potwierdzają sformułowaną we wstępie tezę, że przywrócenie w zakresie decyzji Prezesa UTK o otwartym lub ograniczonym dostępie właściwości sądu powszechnego – SOKiK, który rozstrzygałby wniesione odwołanie od decyzji Prezesa UTK, merytorycznie bardziej służyłoby urzeczywistnianiu prawa do sądu.

Przewidziana droga odwoławcza od decyzji w sprawach dostępu jest związana z rozpatrywaniem danych spraw pod kątem merytorycznym, a nie jedynie pod względem legalności. Negatywnie należy ocenić zmianę w zakresie kognicji sądu w przypadku decyzji Prezesa UTK o otwartym lub ograniczonym dostępie, które w aktualnym stanie prawnym podlegają badaniu jedynie pod względem legalności. Wskazane, zdaniem autorów, jest przywrócenie w tym zakresie właściwości sądu powszechnego – SOKiK, który rozstrzygałby wniesione odwołanie od decyzji Prezesa UTK merytorycznie. Rozwiązanie to bardziej służyłoby urzeczywistnianiu prawa do sądu, rozumianego jako prawo do sądu właściwego.

Dane statystyczne dotyczące wydanych decyzji o dostępie wskazują, że ich liczba nie jest wysoka. Świadczyć to może o niewielkiej liczbie wniosków aplikantów o wydanie takich decyzji, ale jednocześnie może być również emanacją nadal silnie zmonopolizowanego rynku i przyjętej praktyki organu.

Wykaz literatury

- Będkowski-Koziół M., *Wpływ amerykańskiej doktryny „essential facilities” na rozwój europejskiego prawa antymonopolowego. Zarys problematyki na tle poglądów doktryny niemieckiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2000, nr 12.
- Dopierała F., *Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem*, „iKAR” 2013, nr 4.
- Frey R., *Odwołanie od decyzji Prezesa UTK*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, R. Fleszar, E. Marszałkowska-Krześ (red.), *Dostęp do ochrony prawnej w postępowaniu cywilnym*, C.H. Beck. Warszawa 2021.
- Frey R., Małecka E., *Właściwość rzeczowa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle art. 32 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 4.
- Gola J., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego – niezależny organ regulacyjny?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 268: *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, pod red. J. Goli i W. Szydło.
- Gołąb Ł., *Niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „iKAR” 2014.
- Goss M., *Charakter prawny zadań i kompetencji Prezesa UTK w obszarze interoperacyjności europejskiej sieci kolejowej ze szczególnym uwzględnieniem zezwoleń na dopuszczenie do eksploatacji pojazdu kolejowego zgodnego z TSI*, „iKAR” 2017, nr 4.
- Grzybowski M., *Krajowe organy regulacyjne w sektorach infrastrukturalnych w świetle polskich ustaw sektorowych*, Temida 2, Białystok 2021.

- Hoff W., *Polski model regulacji na tle porównawczym*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, Nr 4.
- Kosiński E., *Niezależność organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Kryteria niezależności organu*, [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Kowalewski K., *Pozycja i zadania Urzędu Transportu Kolejowego po wdrożeniu IV pakietu kolejowego*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2021, nr 1.
- Kraśniewski M., *Otwarty dostęp do infrastruktury kolejowej jako element prawnego modelu regulacji rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce*, [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Krzykowski M., *Zasada dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*, Difin, Warszawa 2013.
- Kwiecińska-Korszuń A., *Kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako regulatora rynku kolejowego do wydawania decyzji zastępujących umowy pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a zarządcami infrastruktury kolejowej*, „iKAR” 2022, nr 6.
- Majcher J., *Dostęp do urządzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Malecka E., *Decyzja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o przyznaniu otwartego dostępu jako przykład ekonomicznych determinantów prawa*, [w:] K. Sielski, Ł.J. Piķuła, B. Źmuda (red.), *Prawo i wartości. Relacje – funkcje – oddziaływanie*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2019.
- Malecka E., *Prawoadministracyjne instrumenty ochrony przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych przysługujące Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego – uwagi na gruncie obowiązujących i projektowanych przepisów prawa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo” 2019, nr 3977.
- Małyśa-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Marciniak A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego, t. 3: Komentarz do art. 425–729*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Nieznalska E., *Filar rynkowy czwartego pakietu kolejowego i jego implementacja*, „iKAR” 2020, nr 8.
- Pieriegud J., *Rola i funkcje regulatorów w transporcie kolejowym*, „iKAR” 2015, nr 1.
- Pisarkiewicz A., *Ochrona konkurencji w telekomunikacji ze szczególnym uwzględnieniem doktryny Urządzeń Kluczowych*, [w:] S. Piontek (red.), *Nowe tendencje w prawie konkurencji UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, *Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego 2022*, Warszawa 2023.
- Przybylska M., *Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu jako forma działania Prezesa UTK*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2014, nr 268: *Regulacja w sektorze kolejowym i jej sądowa kontrola*, pod red. J. Goli i W. Szydło.
- Saffjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. 2: Komentarz do art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Skoczny T., *Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3.
- Stefańska E., *Postępowania w sprawach z zakresu regulacji energetyki, regulacji telekomunikacji i poczty, regulacji transportu kolejowego, regulacji rynku wodno-kanalnego*

- lizacyjnego*, [w:] A. Machnikowska (red.), *Postępowania odrębne*, seria: System Postępowania Cywilnego, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Śmietana K., *Transport. W Europie liberalizacja rynku kolejowego*, „Gazeta Prawna” z 4 grudnia 2023 r., <https://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/9380658,transport-w-europie-liberalizacja-ryнку-kolejowego.html>.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Szydło W., *Polskie organy regulacji sektorowej jako instytucje prawa prywatnego*, Oficyna Prawnicza, Wrocław 2019.
- Wach K., *Otwarty dostęp w przewozach kolejowych w świetle zmian ustawowych*, „Przełęcz Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 9.
- Wiktorowska A., *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego: zagadnienia administracyjno-prawne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Woś T., *Niezależne organy regulacyjne w Stanach Zjednoczonych. Zagadnienia prawne*, Wyd. UJ, Kraków 1980.
- Zalewska A., *Amerykańska koncepcja w unijnym prawie – essential facilities doctrine*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2013, nr 2.

Summary

Selected aspects of the access to railway infrastructure and judicial review of decisions considering the issue

Keywords: transport law, market regulation, President of the Office of Rail Transport, railway transport, access to infrastructure.

Under the Railway Transport Act, the President of UTK may issue decisions regulating access to railway infrastructure. This solution is an element of protecting business entities against monopolistic practices and develops competition in the rail transport market. Building access is related to the doctrine of necessary facilities and was initiated in American law. The study aims to present legal solutions related to access to railway infrastructure and the possibility of judicial review of decisions in these matters. The analysis of the provisions of EU law, Polish law, and decisions issued by the Office of Rail Transport shows that despite the adoption in Polish law of solutions resulting from subsequent liberalization packages of the railway sector, these provisions only partially fulfill their role.