

POSTANOWIENIE

Dnia 9 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek (sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

w sprawie z zażalenia O. S.A. w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego

o wszczęcie postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 9 grudnia 2020 r.,

zażalenia O. S.A. w P. na postanowienie Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 9 marca 2020 r., sygn. akt VII AGz (...),

- 1. oddala zażalenie;**
- 2. zasądza od O. S.A. w P. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego.**

UZASADNIENIE

Pismem z 7 kwietnia 2014 r. O. S.A. w P. (dalej: Orlen, powód) wystąpiła do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (pozwany) o stwierdzenie nieważności decyzji z 24 lutego 2006 r. nr (...) uzupełniającej decyzje z 10 czerwca 2005 r. nr TRL (...) i z 18 lipca 2005 r. nr (...) zatwierdzające stawki jednostkowe opłaty podstawowej za usługi podstawowe udostępniania linii kolejowych P. S.A. oraz ceny i mierniki dla opłat dodatkowych na rozkład jazdy pociągów w roku 2005/2006. Postanowieniem z 13 czerwca 2014 r. nr WSOP.(...) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności

tej decyzji, wskazując, że O. nie posiada przymiotu strony. Stroną postępowania, w efekcie którego wydano decyzję z 24 lutego 2006 r., były P. . Prezes UTK zwrócił uwagę, że postępowanie w sprawie zatwierdzenia stawek, zakończone kwestionowaną decyzją, dotyczyło bezpośrednio praw i obowiązków wynikających z ustawy o transporcie kolejowym, których adresatem jest zarządca infrastruktury kolejowej. Kwestionowana decyzja nie ustala natomiast żadnych uprawnień lub obowiązków wobec samego O..

Od tego postanowienia O. wniósł zażalenie do Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który oddalił je postanowieniem z 4 września 2019 r., XVII Amz (...). SOKiK podkreślił, że przewoźnikowi kolejnemu – w tym wypadku O., który zawarł stosowną umowę cywilną z zarządcą infrastruktury, jakim jest P. – nie przysługuje prawo strony w postępowaniu administracyjnym. Jedynym podmiotem posiadającym interes prawny w sprawie dotyczącej stawek za usługi udostępniania linii kolejowych jest zarządca infrastruktury kolejowej.

Postanowieniem z 3 lutego 2020 r., VII AGz (...) Sąd Apelacyjny w (...) oddalił zażalenie O. na postanowienie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalające zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji Prezesa UTK.

Pismem z 25 lutego 2020 r. O. wniósł od tego postanowienia skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, którą Sąd Apelacyjny w (...) odrzucił postanowieniem z 9 marca 2020 r., VII AGz (...), VII WSC (...). W uzasadnieniu postanowienia Sąd Apelacyjny wskazał, że wspomniane orzeczenie SOKiK słusznie miało postać postanowienia. Z przepisów kodeksu postępowania cywilnego nie wynika wprost, w jakiej formie powinno zapaść rozstrzygnięcie sądu rozpoznającego zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Zastosowanie mają więc ogólne zasady dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji. Kodeks postępowania cywilnego przewiduje dla orzeczeń merytorycznych w procesie postać wyroku, przy czym sąd może wydać wyrok jedynie w przypadkach wyraźnie przewidzianych w przepisach ustawy. Wyrokiem sąd orzeka o przedmiocie procesu, czyli o roszczeniu zgłoszonym przez powoda w powództwie, wypowiadając się o jego zasadności lub bezzasadności.

Natomiast zgodnie z art. 354 k.p.c., jeżeli nie przewidziano wydania wyroku lub nakazu zapłaty, sąd wydaje postanowienie. Skoro kodeks nie wymaga wydania wyroku w sprawie zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu, to właściwe jest rozstrzygnięcie w formie postanowienia.

Pismem z 17 marca 2020 r. O. wniósł od tego postanowienia zażalenie do Sądu Najwyższego, zarzucając mu naruszenie art. 398¹ § 1 k.p.c. w związku z art. 354 k.p.c. polegające na odrzuceniu skargi kasacyjnej powoda jako nieprzysługującej od postanowienia Sądu Apelacyjnego w sytuacji, gdy orzeczenie Sądu Apelacyjnego mylnie zostało oznaczone jako postanowienie, pomimo, iż stanowiło ono wyrok, a w konsekwencji zgodnie z art. 398¹ § 1 k.p.c. w związku z art. 479⁷⁸ § 2 k.p.c. przysługiwała skarga kasacyjna od takiego orzeczenia. Orlen wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości. Zdaniem powoda zażalenie złożone przez niego na postanowienie Prezesa UTK wszczyło postępowanie sądowe w I instancji i zmierzało do rozstrzygnięcia istoty sprawy, a mianowicie kwestii, czy O. może skutecznie kwestionować decyzję Prezesa UTK zatwierdzającą wysokość stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i za dostęp na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów oraz opłat dodatkowych zarządcy infrastruktury kolejowej P.. W związku ze złożonym przez powodem wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa UTK w sprawie zatwierdzenia stawek opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej, Prezes UTK wydał postanowienie o odmowie wszczęcia takiego postępowania. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania kończy to postępowanie i przesądza o braku interesu prawnego podmiotu wnoszącego o wszczęcie postępowania. Weryfikacja takiego rozstrzygnięcia na etapie sądowym (wskutek wniesionego środka zaskarżenia) wymaga przeprowadzenia oceny istotnych (merytorycznych) aspektów sprawy, tj. w przedmiotowej sprawie oceny, czy wnoszącemu o stwierdzenie nieważności decyzji przysługuje status strony postępowania. Należy zatem uznać, że orzeczenie wydane w ramach kontroli postanowienia Prezesa UTK rozstrzyga o sytuacji prawnej Powoda, a tym samym, nie może być uznane za orzeczenie rozstrzygające jedynie kwestie wypadkowe. Takie orzeczenie powinno mieć formę wyroku. Tę argumentację potwierdza

zdaniem powoda uchwała Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05, która powinna być przez analogię stosowana w niniejszej sprawie, a w której przesądzone, że zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydane w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a. w związku z art. 57 ust. 2 oraz art. 57 ust. 4 pkt 4 ustawy z 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne, wniesione na podstawie art. 479²⁸ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 57 ust. 7 Prawa telekomunikacyjnego, wszczyna postępowanie sądowe, którego wynik powinien zostać ustalony w formie wyroku.

W odpowiedzi na zażalenie O. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wniósł o jego oddalenie oraz o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania zażaleniowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut naruszenia art. 398¹ § 1 k.p.c. w związku z art. 354 k.p.c. jest bezzasadny.

Stosownie do art. 398¹ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna może zostać wniesiona od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie. Ponieważ postanowienie Sądu Apelacyjnego z 3 lutego 2020 r. w przedmiocie zażalenia na postanowienie SOKiK z 4 września 2019 r. nie było postanowieniem w przedmiocie odrzucenia pozwu ani w przedmiocie umorzenia postępowania, słusznie Sąd Apelacyjny odrzucił skargę kasacyjną powoda od tego orzeczenia.

Z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nie wynika wprost, w jakiej formie powinno zapaść rozstrzygnięcie SOKiK rozpoznającego zażalenie na postanowienia organów regulacyjnych. Zastosowanie mają więc ogólne zasady dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji. Kodeks postępowania cywilnego przewiduje dla orzeczeń merytorycznych w procesie postać wyroku. Wyrokiem sąd orzeka o przedmiocie procesu, czyli o roszczeniu zgłoszonym przez powoda w powództwie, wypowiadając się o jego zasadności lub bezzasadności

roszczenia. Należy mieć jednak na uwadze, iż sąd może wydać wyrok jedynie w przypadkach wyraźnie przewidzianych w przepisach ustawy. Natomiast zgodnie z art. 354 k.p.c., jeżeli Kodeks nie przewiduje wydania wyroku lub nakazu zapłaty, sąd wydaje postanowienie. Orzeczenie sądu ma zatem postać postanowienia, jeżeli nie jest wymagane wydanie wyroku. Skoro Kodeks postępowania cywilnego nie wymaga wydania wyroku w sprawie zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu, to właściwe jest wydanie rozstrzygnięcia w formie postanowienia. Przemawia za tym również okoliczność, iż zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu nie jest pozwem, choć jego wymogi formalne są do pozwu zbliżone. Stanowisko to jest zgodne z zasadą, według której właściwą formą rozstrzygania w procesie cywilnym zażaleń, w tym zażaleń na postanowienia organu antymonopolowego lub organów regulacyjnych, jest forma postanowienia. W przeciwnym razie, wynikające między innymi z art. 479⁵⁷ oraz art. 479⁶⁶ k.p.c. rozróżnienie między odwołaniem od decyzji Prezesa Urzędu, które jest odpowiednikiem pozwu, a zażaleniem na jego postanowienie, utraciłoby sens (uchwała Sądu Najwyższego z 8 marca 2006 r., III SZP 1/06).

Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja, gdy rozstrzygnięcie wydane przez organ regulacyjny miało formę postanowienia, ale w istocie stanowiło decyzję merytoryczną. Wówczas – w razie zaskarżenia – sąd powinien rozstrzygnąć sprawę w drodze wyroku. Postanowienie Prezesa UTK o odmowie wszczęcia postępowania wydane na podstawie art. 61a k.p.a. z całą pewnością jednak nie zalicza się do kategorii postanowień co do istoty sprawy (wywołujących skutek materialnoprawny).

Całkowicie błędne jest twierdzenie powoda, jakoby sprawa rozstrzygnięta uchwałą Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05 była analogiczna do niniejszej. Zagadnienie prawne dotyczyło zupełnie innego rodzaju postanowienia niż to, które zostało zaskarżone przez pozwanego skargą kasacyjną. Wspomniana uchwała dotyczyła formy rozstrzygnięcia przez sąd o zasadności zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydanego w trybie art. 106 § 1 i 5 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 57 ust. 2 oraz art. 57 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. nr 73, poz. 852 ze zm.). Chodziło o postanowienie

Prezesa UOKiK stwierdzające, że powodowa spółka w tamtej sprawie była operatorem o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym rynku połączeń międzyoperatorskich. Rozstrzygnięcie to zapadło w wyniku współdziałania Prezesa UOKiK z Prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty w ramach prowadzonego przez ten ostatni organ postępowania w sprawie ustalenia pozycji powodowej spółki. Zostało ono podjęte na podstawie art. 106 § 1 i 5 k.p.a., określającego zasady współdziałania między organami administracji publicznej w sytuacji, gdy przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. W tamtym wypadku wydanie przez Prezesa UOKiK postanowienia w przedmiocie pozycji rynkowej powodowej spółki było koniecznym warunkiem wydania przez Prezesa URTiP decyzji na podstawie art. 57 ust. 2 i 4 pkt 4 ustawy – Prawo telekomunikacyjne, które wymagały podjęcia jej „w porozumieniu” z Prezesem UOKiK. Tym samym postanowienie Prezesa UOKiK – jak wskazał Sąd Najwyższy w przytoczonej uchwale – współtworzyło w sposób stanowczy decyzję, a tym samym rozstrzygało o przyszłej sytuacji prawnej operatora, ustalonej w kończącej postępowanie decyzji Prezesa URTiP.

Tymczasem u podstaw niniejszej sprawy leży postanowienie Prezesa UTK wydane na podstawie art. 61a k.p.a., dotyczące odmowy wszczęcia postępowania w sprawie, gdy żądanie wszczęcia zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną. Jest to zupełnie inny rodzaj postanowienia niż postanowienie wydane na podstawie art. 106 k.p.a., którego dotyczyła uchwała w sprawie III SZP 5/05.

Czysto procesowy charakter postanowienia wydanego na podstawie art. 61a k.p.a. nigdy budził żadnych wątpliwości w orzecznictwie (wyroki NSA z: 23 stycznia 2014 r., II OSK 1987/12; 8 marca 2017 r., II OSK 2600/16; 12 lutego 2019 r., I OSK 2122/18; 15 lipca 2020 r., I OSK 2951/19).

W takiej sytuacji brak jest jakichkolwiek podstaw do uznania, że postanowienie Prezesa UTK w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wcześniej decyzji tego organu stanowiło rozstrzygnięcie co do istoty sprawy.

Na koniec warto się odnieść do kwestii dopuszczalności wywodzenia interesu prawnego z przepisów o charakterze ustrojowo-procesowym. W prawie administracyjnym pojęcie strony ma charakter obiektywny w tym sensie, że jest

niezależne od subiektywnej potrzeby osoby zainicjowania postępowania administracyjnego (np. w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, jak w niniejszej sprawie), lecz jest ściśle związane z posiadaniem przez nią interesu prawnego bądź prawnego obowiązku, co wynika wprost z art. 28 k.p.a. Interes prawny, zwany również kwalifikowanym interesem faktycznym, to sytuacja, gdy przepis prawa upoważnia jednostkę do żądania czynności organu administracji z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądania zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Jednostka może powołać się tylko na taki przepis, który przyznaje jej konkretne, indywidualne i aktualne korzyści lub nakłada na nią obowiązki o takim charakterze (zob. np. wyrok NSA z 7 maja 2020 r., I OSK 976/19).

W orzecznictwie sądów administracyjnych konsekwentnie od niemal 100 lat podkreśla się, że źródłem interesu prawnego mogą być wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego (wyrok NTA z 13 lutego 1931 r., nr 4018/29; wyroki NSA z: 20 lipca 1981 r., SA 1452/81; 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83; 10 marca 1989 r., IV SA 1254/88; 29 stycznia 1991 r., IV SA 972/90; 15 kwietnia 1993 r., I SA 1719/92; 30 listopada 1993 r., II SA 1783/93; 19 stycznia 1995 r., I SA 1326/93; 25 października 2006 r., II GSK 163/06; 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06; 18 kwietnia 2013 r., I OSK 1957/11; 17 listopada 2017 r., I OSK 982/17; 23 lutego 2018 r., I OSK 428/16; 26 stycznia 2018 r., II OSK 897/16; 12 czerwca 2019 r., II OSK 1617/18). Orzecznictwo wpisuje się więc w dominującą w literaturze obiektywną koncepcję strony, która uzależnia interes prawny od istnienia podstawy materialnoprawnej oraz nakazuje go badać jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego (T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960/3, s. 446; E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 109; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2016, s. 87).

Co istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy, w orzecznictwie i nauce dopuszczono wyjątkowo możliwość wywodzenia interesu prawnego z tzw. prawa refleksowego, czyli sytuacji, gdy na skutek postępowania administracyjnego

wszczętego przez stronę powołującą się na publiczne prawo podmiotowe lub interes prawny, doszło do ograniczenia uprawnień osoby trzeciej (zob. np. Maciołek, *O publicznym prawie podmiotowym*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 1-2; A. Matan, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym*, „Casus” 2005, nr 1; A. Kucharska, *Strona refleksowa w postępowaniu administracyjnym*, „Jurysta” 2006, nr 7; A. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002). W praktyce orzeczniczej za źródło refleksowego interesu prawnego uznano przykładowo przepis prawa o szkolnictwie wyższym przyznający wybitnie uzdolnionym studentom prawo do „D.” od Ministra Nauki, mimo że formalnie stroną postępowania konkursowego była uczelnia, a nie sam student (postanowienie NSA z 5 lutego 2014 r., II GSK 9/13). Za źródła refleksowego interesu prawnego uznawano także cywilnoprawne prawa rzeczowe takie jak własność czy użytkowanie wieczyste, gdzie o przymiot strony zabiegali właściciele bądź użytkownicy wieczystości nieruchomości sąsiadujących z miejscami inwestycji budowlanych (wyrok NSA z 14 lutego 2018 r., II OSK 969/16), wydobywania kopalin (wyrok NSA z 26 marca 2013 r., II GSK 27/12) czy gospodarowania odpadami (wyrok NSA z 22 marca 2012 r., II OSK 20/11). Dlatego też wyjątkowo dopuszcza się wywodzenie interesu prawnego z norm prawa cywilnego, ale tylko pod warunkiem, że przepis materialnego prawa administracyjnego sam odsyła do instytucji cywilnoprawnych (wyroki NSA z 8 stycznia 2013 r., II OSK 1636/11 oraz z 15 października 2019 r., II OSK 2879/17).

Ponadto, w postępowaniu poprzedzającym rozpatrywane zażalenie powód wywodził swój interes prawny z art. 29 ust. 4 i art. 33 ust. 1, 7 i 8 ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym w 2006 r. (dacie wydania decyzji zatwierdzającej stawki opłat przez Prezesa UTK) w zw. z art. 30 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2001/14/WE oraz w związku z art. 28 k.p.a., art. 157 § 2 k.p.a. i 61a § 1 k.p.a. Przytoczone przepisy stanowiły, co następuje:

Art. 29 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym: „Z tytułu udostępnienia infrastruktury kolejowej jej zarządca pobiera opłaty, o których mowa w art. 33.”.

Art. 33 ust. 1, 7 i 8 ustawy o transporcie kolejowym: „1. Zarządca określa wysokość opłat za korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej. (...) 7. Stawki jednostkowe opłaty podstawowej oraz opłaty dodatkowe

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. 30 ust. 2 lit. e dyrektywy 2001/14/WE: „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”.

W ocenie powoda, jego interes prawny wynika z tych przepisów na zasadzie tzw. refleksu prawnego, ponieważ zarządca infrastruktury kolejowej nie może zawrzeć umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej z zastosowaniem opłat innych niż określone w decyzji Prezesa UTK, co wpływa na sytuację przewoźników kolejowych będących stronami takiej umowy. Oprócz tego powód powołał się na wyrok TSUE z 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10, w którym stwierdzono uchybienie przez Polskę zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, z tego powodu, że prawo polskie umożliwiało 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. Tak zaś było zdaniem powoda w przypadku opłat ustalonych przez P., które uwzględniały koszty niebędące bezpośrednio rezultatem wykonywania przewozów pociągami.

Z tym stanowiskiem nie można się jednak zgodzić. Po pierwsze, art. 29 ust. 4 i art. 33 ust. 1, 7 i 8 ustawy o transporcie kolejowym nie mają charakteru materialnego, ponieważ określają one jedynie procedurę ustalania przez zarządcę infrastruktury kolejowej opłat za jej udostępnienie. Prawo pobierania opłat za udostępnianie infrastruktury wynika nie z prawa administracyjnego, lecz z istoty prawa własności osoby, do której taka infrastruktura należy. Nie można więc takich

opłat uznać za wynikające z przepisów prawa administracyjnego. Wręcz przeciwnie, to obowiązek przedkładania organowi regulacyjnemu stawek opłat do zatwierdzenia stanowi obowiązek prawnoadministracyjny obciążający zarządcę infrastruktury (stanowiący zarazem ograniczenie jego prawa własności i wolności gospodarczej), stąd jego oczywisty interes prawny do wnoszenia środków zaskarżenia przeciwko decyzjom Prezesa UTK w tym przedmiocie. Wskazane przepisy nie mogą być jednak podstawą wywodzenia interesu prawnego dla przewoźnika kolejowego, który korzysta z cudzej infrastruktury, uiszczając opłaty ustalone przez jej właściciela. Po drugie, powód zdaje się nie dostrzegać, że decyzja Prezesa UTK nie jest pierwotnym źródłem wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, ponieważ ona jedynie zatwierdza stawki ustalone przez zarządcę. Skutkiem postępowania prowadzonego przez Prezesa UTK jest jedynie zatwierdzenie stawek ustalonych wcześniej przez zarządcę. W takiej sytuacji pierwotną przyczyną zmiany sytuacji powoda jako przewoźnika, zobowiązanego do uiszczenia wyższych opłat, jest autonomiczne oświadczenie woli zarządcy infrastruktury, który ustala odpowiednią stawkę. Po trzecie, zgodnie z przywołaną przez powoda koncepcją prawa refleksowego interes prawny osoby trzeciej należy wywodzić z innych przepisów prawa materialnego niż te, z których wynika interes prawny podmiotu, którego bezpośrednio dotyczyło postępowanie administracyjne. Tymczasem w niniejszej sprawie powód dla uzasadnienia swojego interesu prawnego powołuje się na te same przepisy ustawy o transporcie kolejowym, z którego wynika interes prawny zarządcy infrastruktury kolejowej. Powód nieprawidłowo zastosował więc koncepcję prawa refleksowego. Po czwarte, w przytoczonym powyżej orzecznictwie, w którym dopuszczono wywodzenie interesu prawnego z prawa refleksowego, za każdym razem istniało zagwarantowane wyraźnym przepisem prawa prawo podmiotowe, które doznawało uszczerbku wskutek prowadzenia postępowania administracyjnego. Tymczasem żaden przepis prawa nie przyznaje przewoźnikom kolejowym „prawa do określonej wysokości opłaty za udostępnienie infrastruktury kolejowej”. Brak jest więc podstaw do formułowania materialnoprawnego interesu w tym zakresie, nawet na zasadzie refleksu prawnego. Po piąte, art. 30 ust. 2 lit. e dyrektywy 2001/14/WE rzeczywiście mówi o prawie zaskarżenia do „organu kontrolnego”, którym w prawie polskim jest

Prezes UTK, na poziom opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Prawdą też jest, że Trybunał Sprawiedliwości w 2013 r. zwrócił uwagę na niedopuszczalność ukrywania w opłatach takich kosztów, które nie mają charakteru bezpośredniego. Nie można jednak zapominać, że wyrok TSUE nie zastępuje ustawodawcy krajowego w odpowiednim ukształtowaniu środków implementacyjnych ani nie oznacza, że wszystkie orzeczenia i decyzje wydane w oparciu o błędną wykładnię prawa Unii automatycznie są wadliwe i muszą zostać wzruszone. Wręcz przeciwnie, sam Trybunał w wyroku z 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 (*Kühne & Heitz*) podkreślił, że prawo unijne nie wymaga, by organ administracyjny miał co do zasady obowiązek zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej, która w świetle prawa krajowego nie może zostać wzruszona. Pewność prawa jest bowiem wspólną wartością europejskich porządków konstytucyjnych, a zatem troska o stabilność stosunków prawnych ukształtowanych ostatecznymi decyzjami administracyjnymi i prawomocnymi orzeczeniami sądów może usprawiedliwić ewentualne ograniczenie wstecznego skutku wyroku TSUE. Kwestionowana decyzja Prezesa UTK została wydana w 2006 r., czyli na 7 lat przed orzeczeniem TSUE. Zasada pewności prawa także przemawia za utrzymaniem jej w mocy.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 394¹ § 3 k.p.c. oddalił zażalenie, rozstrzygając o kosztach postępowania zażaleniowego zgodnie z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 10 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2018, poz. 265 ze zm.).