

Opinia dotycząca ustalenia skutków wyroku C-512/10 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* dla postępowań w sprawie zatwierdzenia stawek przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego

Spis treści:

- I. Przedmiot i cel opinii
- II. Charakter wyroku C-512/10
- III. Podmiotowy i czasowy zakres obowiązywania wyroku C-512/10
- IV. Związanie Prezesa UTK wyrokiem C-512/10 w ramach trwającego postępowania administracyjnego
- V. Roszczenia odszkodowawcze a wyrok C-512/10
- VI. Działania Prezesa UTK w związku z trwającym postępowaniem w sprawie zatwierdzenia stawek
- VII. Ewentualny bezpośredni skutek przepisów art. 6 i 7 dyrektywy 2001/14
 1. Problem ustalenia bezpośredniego skutku przepisów dyrektywy 2001/14
 2. Brak możliwości bezpośredniego stosowania art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 przez Prezesa UTK
 3. Ograniczona możliwość bezpośredniego stosowania art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14
- VIII. Podsumowanie

I. Przedmiot i cel opinii

1.1. Przedmiotem opinii są **konsekwencje wyroku** Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: **TS**) z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej: **wyrok C-512/10**), wydanego w trybie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ (dalej: **TFUE**) dla prowadzonego przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: **Prezes UTK**) postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzania stawek z art. 33 ust. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym² (dalej: **ustawa o transporcie kolejowym**).

1.2. W wyroku C-512/10 TS stwierdził, że Rzeczpospolita Polska, **(1) nie przyjmując środków zachęcających** zarządcę infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej, **(2)** a także **umożliwiając**, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, **uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, uchybiła zobowiązaniom, ciążącym** na niej odpowiednio na mocy **art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3** 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, zmienionej dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.³ (dalej: **dyrektywa 2001/14**).

1.3. Celem naruszonej przez Rzeczpospolitą Polską dyrektywy 2001/14 jest zapewnienie sprawiedliwego i niedyskryminującego dostępu przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury, czyli do sieci kolejowej. Polska jest dwunastym z kolei państwem członkowskim UE, wobec którego toczyło się postępowanie w trybie art. 258 TFUE o ewentualne naruszanie przepisów dyrektyw wchodzących w skład tzw. pierwszego pakietu

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z dnia 26 października 2012 r. C 326, s. 47.

² Dz.U. 2003 Nr 86 poz. 789 z późn. zm.

³ 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.U. L 75, s. 29), zmieniona dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. L 164, s. 44).

kolejowego⁴, wobec którego został wydany ósmy z kolei wyrok w trybie art. 258 TFUE. Jak dotychczas jedynie Niemcy i Austria zostały uznane za państwa, które nie naruszają tzw. pierwszego pakietu kolejowego⁵, natomiast w gronie państw naruszających dyrektywę 2001/14 – obok Rzeczypospolitej Polskiej – są: Portugalia, Grecja, Węgry, Hiszpania i Francja. Utrzymujący się stwierdzony wyrokiem TS **stan naruszenia prawa UE może prowadzić do nałożenia** kolejnym wyrokiem TS **kary pieniężnej** na państwo członkowskie UE⁶.

1.4. Niniejsza opinia Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (dalej: **CARS**) dotyczy sześciu sformułowanych przez Urząd Transportu Kolejowego (dalej: **Zleceniodawca**) pytań.

II. Charakter wyroku C-512/10

Pytanie pierwsze: „*Czy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10, jest ostateczne i czy przysługuje od niego środek zaskarżenia lub inny środek wzruszenia?*”

2.1. Trybunał Sprawiedliwości UE rozstrzygając na podstawie art. 258 TFUE jest sądem pierwszej i ostatniej instancji. Zgodnie z art. 91 § 1 Regulaminu Trybunału Sprawiedliwości „wyrok wiąże z dniem jego ogłoszenia”. Zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE, „jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdza, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału”.

4 Dotychczas zapadły następujące wyroki: wyrok TS z dnia 25 października 2012 r. w sprawie C557/10 *Komisja Europejska p. Portugalii*, wyrok TS z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie C528/10 *Komisja Europejska p. Grecji*, wyrok TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C473/10 *Komisja Europejska p. Węgrom*, wyrok TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C483/10 *Komisja Europejska p. Hiszpanii*, wyrok TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C555/10 *Komisja Europejska p. Austrii*, wyrok TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C556/10 *Komisja Europejska p. Niemcom*, wyrok TS z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie C625/10 *Komisja Europejska p. Francji*; wyroki dostępne na stronie www.curia.eu. W sprawie austriackiej i niemieckiej TS nie stwierdził naruszenia prawa UE. Przed Trybunałem zawisły też sprawy: C545/10 *Komisja Europejska p. Republice Czeskiej*; C627/10 *Komisja Europejska p. Słowenii*; C369/11 *Komisja Europejska p. Włochom* i C412/11 *Komisja Europejska p. Luksemburgowi*.

5 Mianem pierwszego pakietu kolejowego określa się: dyrektywę 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniającej dyrektywę 91/440 (Dz.U. L 75, s. 1); dyrektywę 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniającej dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L 75, s. 26) oraz dyrektywę 2001/14.

6 Np. ostatnio wyrok TS z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie C-241/11 *Komisja Europejska p. Republice Czeskiej*, www.curia.eu.

2.2. Jedynym środkiem, który ewentualnie mogłoby wykorzystać państwo polskie jest środek przewidziany w art. 44 Statutu Trybunału Sprawiedliwości UE⁷ w połączeniu z art. 159 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości⁸, polegający na wznowieniu postępowania. Jednak możliwość jego wykorzystania jest ograniczona: wniosek o wznowienie postępowania można wnieść „jedynie w związku z ujawnieniem okoliczności faktycznej, mogącej mieć decydujące znaczenie, nieznaney w chwili wydania wyroku ani Trybunałowi, ani stronie żądającej wznowienia”.

2.3. W myśl art. 159 § 2 Regulaminu Trybunału Sprawiedliwości UE, „skargę o wznowienie postępowania wnosi się w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym skarżący dowiedział się o okoliczności, na której opiera skargę”, przy czym zgodnie z art. 44 ust. 2 Statutu Trybunału Sprawiedliwości UE „wniosku o wznowienie postępowania nie można wnieść po upływie dziesięciu lat od wydania wyroku”⁹.

2.4. W odniesieniu do wyroków wydanych na podstawie art. 258 TFUE możliwość ta pozostaje teoretyczna, ponieważ brak jest jak dotychczas przykładów skutecznego wzruszenia wyroku skierowanego przeciwko państwu członkowskiemu w oparciu o art. 44 Statutu Trybunału Sprawiedliwości UE.

III. Podmiotowy i czasowy zakres obowiązywania wyroku C-512/10

Pytanie drugie: *„Kto jest związany orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10, czy wiąże Rzeczpospolitą Polską, organy administracji, podmioty (np. PKP PLK, przewoźników), i w jakim zakresie ww. podmioty związane są przedmiotowym orzeczeniem, oraz czy ww. orzeczenie wywiera skutki ex tunc, czy ex nunc?”*

3.1. Wyrok TS UE wydany na mocy art. 258 TFUE jest wiążący dla Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega kwestii, że adresatem wyroku są: władza ustawodawcza, sędownicza i

⁷ Protokół (nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 741/2012 z dnia 11 sierpnia 2012 r. (Dz.U. L 228 z 23.8.2012, s. 1).

⁸ Regulamin Postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.U. L 265 z 29.9.2012, s. 1).

⁹ Niespójność terminologiczna w używaniu w art. 44 Statutu pojęcia „wniosku”, a w art. 159 Regulaminu pojęcia „skargi” nie ma logicznego wytłumaczenia, wynika z oficjalnego tłumaczenia obu aktów, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym UE.

wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej; w tym ostatnim zakresie są nim w pełni związane zarówno **organy administracji**, jak i **podmioty prywatne, którym państwo polskie powierzyło wykonywanie zadań administracji publicznej** (tzw. podmioty administrujące)¹⁰. W interesującym nas przypadku „PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna” (dalej: **PLK**), która – na podstawie art. 15 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹¹ – prowadzi działalność w zakresie zarządzania liniami kolejowymi oraz – zgodnie z ustawą z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – jest „zarządem kolei”, może zostać uznana za taki **podmiot administrujący**.

3.2. Tak rozumiana **Rzeczpospolita Polska ma obowiązek właściwie wykonać wyrok**, co oznacza przede wszystkim **zaprzestanie naruszenia** oraz, gdzie możliwe, **naprawienie jego skutków**. Przekłada się to – w odniesieniu do wyroków stwierdzających naruszenie prawa UE przez państwo członkowskie – na następujące **obowiązki władz publicznych**:

a) obowiązek władzy ustawodawczej **uchylenia lub zmodyfikowania** zakwestionowanych **przepisów**;

b) obowiązek władzy wykonawczej **dokonania** – w miarę możliwości – **wykładni prounijnej przepisów** uznanych za niezgodne z prawem UE, a gdy to nie jest możliwe, **niestosowania zakwestionowanych przepisów krajowych**;

c) obowiązek władzy sądowniczej **uznania przepisów** prawa polskiego w sporach, w których są one powoływane, **za bezskuteczne** w przypadku, **gdy niemożliwe jest zastosowanie wykładni prounijnej**¹².

3.3. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie precyzuje, czy wyroki wydane na podstawie art. 258 TFUE są skuteczne *ex nunc* czy *ex tunc*. Z art. 260 TFUE wynika, że mają one charakter deklaracyjny w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia. Powoduje to, że co do zasady należy przyjąć, iż **wyrok wywołuje skutki ex tunc**. Nie jest wykluczone, przez analogię do działań Trybunału Sprawiedliwości podejmowanych na gruncie art. 263 lub 267

10 Wyrok TS z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 *Foster p. British Gas*, Zb. Orz. 1990, s. I-3313.

11 Dz.U. z 2000 r., nr 84, poz. 948.

12 Wyrok TS z dnia 14 grudnia 1982 r. w sprawach połączonych 314, 315, 316/81 i 83/82 *Waterkeyn*, Zb. Orz. 1982, s. 4337.

TFUE, by Trybunał Sprawiedliwości wskazał na ograniczenie w czasie skutków wyroku tylko na przyszłość (od dnia wydania wyroku), gdy odmienna wykładnia mogłaby prowadzić do poważnego obciążenia budżetu państwa¹³. Stwierdzenia takie pojawiają się jednak tylko w wyrokach, w których na wniosek państwa członkowskiego, którego postępowanie dotyczyło, Trybunał Sprawiedliwości zajmował się zagadnieniem temporalnego zakresu wyroku stwierdzającego naruszenie, co nie ma miejsca w wyroku C-512/10.

IV. Związanie Prezesa UTK wyrokiem C-512/10 w ramach trwającego postępowania administracyjnego

Pytanie trzecie: „Czy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10, wiąże Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w ramach postępowań administracyjnych, w tym prowadzonych na podstawie art. 33 ust. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym i jaki ma wpływ na przedmiotowe postępowania administracyjne?”

4.1. Jak wskazano w odpowiedzi na pytanie drugie (por. pkt III), Rzeczpospolita Polska, w tym każdy organ administracji publicznej, a zatem również **Prezes UTK, ma obowiązek właściwie wykonać wyrok stwierdzający naruszenie prawa UE przez Polskę**. Oznacza to przede wszystkim **obowiązek zaprzestania naruszenia** oraz, gdzie możliwe, **naprawienie jego skutków**. W przypadku, gdy wyrok wyraźnie piętnuje określone przepisy prawa polskiego jako niezgodne z prawem Unii Europejskiej, tak jak to ma miejsce w wyroku C-512/10, **konieczne jest dokonanie wykładni pronunijnej zakwestionowanych przepisów prawa polskiego, a gdy jest to niemożliwe, konieczne jest natychmiastowe wyłączenie stosowania zakwestionowanych przepisów prawa polskiego do czasu ich skorygowania przez polskiego ustawodawcę**. Wobec tego, że ew. decyzja Prezesa UTK może zostać zaskarżona do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 14 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym) warto podkreślić, że stanowisko takie wyraził już również polski Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 19 października 2012 r. Sąd ten w następujący sposób opisał obowiązki organu sądowego stosującego prawo UE, w sytuacji stwierdzonego wyrokiem TS z art. 258 TFUE naruszania prawa UE przez przepisy prawa polskiego, polegającego na niepoprawnej implementacji dyrektywy: „W przypadku stwierdzenia sprzeczności między przepisem prawa

¹³ Wyrok TS z dnia 12 września 2000 r. w sprawie C-359/97 *Komisja Europejska p. Zjednoczonemu Królestwu*, Zb. Orz. 2000, s. I-6355.

krajowego a przepisem dyrektywy, (...), rolą sądu krajowego jest najpierw podjęcie próby prounijnej wykładni przepisu prawa krajowego. Obowiązek prounijnej wykładni niezgodnego z prawem unijnym przepisu sięga tak daleko, że sąd krajowy może pominąć (nie zastosować) przepis prawa krajowego i w jego miejsce zastosować inny przepis prawa krajowego, który będzie zgodny z dyrektywą lub którego wykładnia taką zgodność pozwoli uzyskać¹⁴ oraz „sąd krajowy może odmówić zastosowania przepisu prawa krajowego z powodu jego sprzeczności z przepisem dyrektywy tylko wówczas, gdy przepis dyrektywy będzie bezpośrednio skuteczny”¹⁵.

4.2. Wyrok C-512/10, wydany na podstawie art. 258 TFUE, stanowi kontrolę *ex post* zachowania państwa członkowskiego i zawiera stwierdzenie istnienia naruszenia prawa przez państwo członkowskie. Jego skutkiem jest **niewątpliwy obowiązek wstrzymania się od dalszego naruszania prawa UE** pod rygorem wszczęcia wobec Rzeczypospolitej Polskiej procedury z art. 260 TFUE, prowadzącej do wydania wyroku o nałożeniu kar pieniężnych. W związku z tym państwo – adresat wyroku – ma nie tylko **pozytywny obowiązek ten wyrok wykonać**, ale również ma **obowiązek negatywny, by powstrzymać się od podejmowania środków, które mogłyby poważnie zagrozić implementacji dyrektywy**¹⁶. Państwo, chcąc zrealizować obowiązek poprawnej implementacji dyrektywy, nie może podejmować działań sprzecznych z wyznaczonymi przez nią rezultatami. Pozytywnym obowiązkiem państwa członkowskiego jest obowiązek dokonywania prounijnej wykładni prawa polskiego, w świetle tekstu i celów dyrektywy¹⁷. Interpretację prounijną powinny stosować organy

14 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie III SK 3/12, s. 10 uzasadnienia wyroku.

15 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie III SK 3/12, s. 11 uzasadnienia wyroku. Sąd Najwyższy na poparcie tego stanowiska przywołał następujące orzeczenia TS: wyrok TS z dnia 5 października 2004 r. w sprawach połączonych od C-397/01 do C-403/01 *Pfeiffer i in.*, Zb. Orz. 2004, s. I-8835, pkt 103; wyrok TS z dnia 11 października 2007 r. w sprawie C-241/06 *Lämmerzahl*, Zb. Orz. 2007, s. I-8415, pkt 63; wyrok TS z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawach połączonych od C-152/07 do C-154/07 *Arcor i in.*, Zb. Orz. 2008, s. I-5959, pkt 40; wyrok TS z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie C-282/10 *Dominguez*, pkt 33, www.curia.eu; wyrok TS z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-55, 57 i 58/11 *Vodafone España i in.*, www.curia.eu, pkt. 37.

16 Wyrok TS z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 *Inter-Environment Wallonie*, Zb. Orz. 1997, s. I-7411, pkt 45.

17 Wyrok TS z dnia 24 stycznia 2012 r. w sprawie C-282/10 *Dominguez*, pkt 26-32; por. też odwołanie do tego obowiązku w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2012 r. w sprawie SK III 3/12, s. 10 uzasadnienia wyroku.

administracji, chyba że jest ona niemożliwa z uwagi na to, że prowadziłyby do wykładni *contra legem* – w takich okolicznościach państwo powinno w miarę możliwości bezpośrednio stosować przepisy dyrektywy¹⁸.

4.3. W odniesieniu do trwającego postępowania administracyjnego, w którym znajdują zastosowanie zakwestionowane przepisy prawa polskiego, konieczne jest rozważenie, czy możliwe jest w takim przypadku zastosowanie przepisów dyrektywy 2001/14 (**efekt substytucyjny prawa UE**) czy ze względu na cechy przepisów prawa UE możliwe jest tylko wyłączenie stosowania przepisów prawa polskiego (**efekt wykluczający prawa UE**). W zależności od przyjętej wykładni przepisów prawa UE wywoła to odmienne skutki dla toczącego się już postępowania administracyjnego, w którym miały być stosowane zakwestionowane przepisy prawa polskiego.

4.4. Jeżeli możliwe jest albo **bezpośrednie zastosowanie** przepisów **prawa UE**, które będą substytutem dla niestosowanych już przepisów prawa polskiego (będzie to zależeć od ewentualnej bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy 2001/14, co analizowane jest w odpowiedzi na pytanie szóste, poniżej pkt VII), albo w przypadku gdy wprowadzie nie istnieje możliwość bezpośredniego zastosowania przepisów dyrektywy, ale dopuszczalne jest zastosowanie wykładni pronunijnej art. 33 ustawy (jest to możliwe tylko wówczas, gdy nie dochodzi do wykładni *contra legem*), **podstawą rozstrzygnięcia dla Prezesa UTK powinny być przepisy dyrektywy 2001/14 albo samodzielnie** (gdy możliwy jest bezpośredni skutek przepisów) **albo łącznie z zakwestionowanymi przepisami prawa polskiego** (gdy bezpośredni skutek jest niedopuszczalny, ale możliwe jest dokonanie wykładni pronunijnej).

4.5. Jeżeli przepisy prawa UE nie są bezpośrednio skuteczne albo jeżeli nie sposób zastosować wykładni pronunijnej art. 33 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym, ponieważ prowadzi to do efektu odwrotnego do przewidzianego w tym przepisie, konieczne jest umorzenie prowadzonego postępowania z powodu braku podstawy prawnej dla rozstrzygnięcia (art. 6 k.p.a.).

4.6. Oczywiście samo sięganie po rozwiązanie polegające na bezpośrednim stosowaniu dyrektywy 2001/14 lub na dokonaniu wykładni zgodnej z duchem tej dyrektywy nie jest wystarczające – powinny mu też natychmiast towarzyszyć działania ze strony władzy ustawodawczej, zmierzające do modyfikacji przepisów kolidujących z prawem UE. Nie

¹⁸ Wyrok TS z dnia 22 lipca 1989 r. w sprawie 103/88 *Fratelli Costanzo SA p. Comune di Milano*, Zb. Orz. 1989, s. 1839.

sposób jednak ze względów pragmatycznych przyjąć, by zostało to zrealizowane w czasie trwania toczącego się już postępowania administracyjnego.

V. Roszczenia odszkodowawcze a wyrok C-512/10

Pytanie czwarte: „Czy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10, może być podstawą roszczeń odszkodowawczych przewoźników kolejowych lub zarządcy infrastruktury?”

5.1. Z ogólnej zasady lojalnej współpracy państw członkowskich z Unią Europejską (wcześniej: Wspólnotą Europejską) zawartą obecnie w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁹ (dalej: TUE) wynika **obowiązek państw członkowskich ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody spowodowane naruszeniem prawa UE**²⁰. Obowiązek ten wyjściowo i głównie pojawia się **w przypadkach związanych z brakiem lub nieprawidłową implementacją dyrektyw**, wymaganą przez art. 288 TFUE.

5.2. O odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego UE za naruszenie prawa unijnego rozstrzygają sądy krajowe, zgodnie ze swoją właściwością do rozstrzygnięcia o odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej. Aby doszło do zasądzenia odszkodowania, konieczne jest kumulatywne wykazanie spełnienia trzech przesłanek:

- 1) wystarczająco poważnego naruszenia prawa Unii Europejskiej,
- 2) szkody oraz
- 3) bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem i szkodą.

Istnienie wyroku stwierdzającego naruszenie prawa UE przez Trybunał Sprawiedliwości UE w trybie art. 258 TFUE ułatwia przeprowadzenie dowodu na spełnienie pierwszej z wymienionych przesłanek i naruszenie takie uznawane jest przez sądy krajowe za wystarczająco poważne²¹. Niewątpliwie zatem wyrok C-512/10 może ułatwiać podmiotom,

19 Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. z dnia 26 października 2012 r. C 326, s. 13.

20 Por. nadal w pełni aktualnie: N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002 oraz J. Łacny, *Kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego przez Wspólnotę Europejską i państwa członkowskie jako przesłanka pozaumownej odpowiedzialności odszkodowawczej* w: W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006.

21 Wyrok TS z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA p. Bundesrepublik Deutschland i The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in.*, Zb. Orz. 1996, s. I-1029.

które czują się poszkodowane przez nieprawidłową implementację dyrektywy 2001/14 przez Rzeczpospolitą Polską wykazanie przez powoda wnoszącego powództwo o odszkodowanie za naruszenie prawa UE na podstawie art. 417 k.c., przed właściwym Sądem Okręgowym, iż doszło do poważnego naruszenia prawa UE. Powód taki będzie jednak również musiał wykazać zaistnienie szkody oraz bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem a rzekomą szkodą.

VI. Działania Prezesa UTK w związku z trwającym postępowaniem za zatwierdzenie stawek

Pytanie piąte: „*Jakie działania może podjąć Prezes Urzędu Transportu Kolejowego w związku z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. C-512/10 w sytuacji złożenia przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. wniosku o zatwierdzenie stawek, o którym mowa w art. 33 ust. 7 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, w sytuacji nie dokonania nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. nr 35, poz. 274), zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 27 lutego 2009 r.” w zakresie uwzględniającym orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. w przypadku gdy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.:*

a) złożyła wniosek o zatwierdzenie stawek, o którym mowa w art. 33 ust. 7 ustawy o transporcie kolejowym uwzględniający orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r.,

b) złożyła wniosek o zatwierdzenie stawek, o którym mowa w art. 33 ust. 7 ustawy o transporcie kolejowym, oparty na nieznowelizowanej ustawie o transporcie kolejowym i/lub rozporządzeniu z dnia 27 lutego 2009 r., nie uwzględniający stanowiska wyrażonego w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. a opłaty zostały ustalone na podstawie § 6 rozporządzenia z dnia 27 lutego 2009 r.”

6.1. Wydanie przez TS wyroku skierowanego przeciwko RP nie może powodować automatycznej nieważności przepisów polskich (ustawy czy rozporządzenia Ministra Infrastruktury). Jednak skoro wszystkie organy krajowe są zobowiązane do zapewnienia wyrokowi pełnej skuteczności, trzeba przyjąć, że wszystkie organy są zobowiązane do zastosowania wykładni pronunijnej przepisów uznanych za niezgodne z dyrektywą, a gdy jest

to niemożliwe, do „niestosowania” krajowych przepisów uznanych za niezgodne z dyrektywą 2001/14. Państwo członkowskie musi też podjąć wszelkie inne środki niezbędne dla zagwarantowania pełnej skuteczności prawa UE. Jak już wskazano w odpowiedzi na pytanie trzecie, **wyrok TS skutkuje automatycznym zakazem stosowania** zarówno przez władze sądownicze, jak i administracyjne państwa członkowskiego **przepisów uznanych za niezgodne z prawem UE w ich dotychczasowym rozumieniu**²².

6.2. Nie ma tutaj znaczenia wyróżnione przez zlecniodawcę zagadnienie podniesienia niezgodności przez wnioskodawcę we wszczętym postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia stawek na podstawie art. 33 ust. 7 ustawy, ponieważ **Prezes UTK z urzędu powinien wziąć pod uwagę skutki wywoływane przez wyrok C-512/10**²³, zgodnie z wytycznymi określonymi w odpowiedzi na pytanie trzecie, powyżej (por. pkt IV).

6.3. Ponieważ w **wyroku C-512/10 zakres wysokości opłat** (tzw. opłaty podstawowej i tzw. opłat dodatkowych²⁴) **za korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej został uznany za nadmierny i nieprawidłowy, Prezes UTK**, któremu zgodnie z art. 33 ust. 7 ustawy o transporcie kolejowym przekazywane są, wraz z kalkulacją ich wysokości: „stawki jednostkowe opłaty podstawowej dodatkowe, poza opłatami za korzystanie z prądu trakcyjnego”, **musi** – przy ocenie proponowanych stawek – **brać pod uwagę wyrok C-512/10**. Zgodnie z art. 33 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym, konieczne więc będzie zapewne **odmówienie zatwierdzenia stawek w proponowanej pełnej wysokości, jeżeli przy ich kalkulacji nie zostały wzięte pod uwagę wytyczne** znajdujące się w wyroku **C-512/10**.

VII. Ewentualny bezpośredni skutek przepisów art. 6 i 7 dyrektywy 2001/14

Pytanie szóste: *„Czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego mając na uwadze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10 może stosować*

²² Wyrok TS z dnia w sprawie C-101/91 *Komisja Europejska p. Republice Włoskiej*, pkt 24; cyt. za: N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* w: A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 285.

²³ Tak jak np. powinny to były robić organy podatkowe po wyroku TS z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-313/05 *Maciej Brzeziński p. Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie*, Zb. Orz. 2007, s. I-513.

²⁴ Których dokładny sposób kalkulacji określa § 6 i § 7 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, (Dz.U. z 2009 r., nr 35, poz. 274), w taki sposób że obejmują one nie tylko koszty bezpośrednie, ale i różne koszty pośrednie i in.

bezpośrednio przepisy art. 6 i art. 7 dyrektywy 2001/14/WE, ewentualnie w jakich przypadkach Prezes Urzędu Transportu Kolejowego może powoływać się na bezpośrednie stosowanie przepisów dyrektywy.”

1. Problem ustalenia bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy 2001/14

7.1. Przyjmujemy tutaj, że tzw. „bezpośredni skutek” oznacza „każdą możliwość zastosowania normy unijnej przez organ krajowy”, niezależnie od tego, czy przepisy UE tworzą prawa na rzecz podmiotów prywatnych. W doktrynie przyjmuje się, że wówczas rozróżnienie „bezpośredniej stosowalności” i „bezpośredniego skutku” jest bez znaczenia²⁵ – stąd wymienne odwoływanie się do tych pojęć w poniższej analizie.

7.2. W sytuacji poprawnej implementacji dyrektywy, nie pojawia się potrzeba bezpośredniego stosowania jej przepisów. W przypadku, **gdy implementacja dyrektywy jest niepoprawna**, co niewątpliwie ma miejsce w badanym przypadku, jak zostało to potwierdzone przez wyrok C-512/10, **pojawić się może konieczność bezpośredniego stosowania przepisów dyrektywy**, rozumianego jako **opieranie się na przepisach dyrektywy jako podstawie prawnej działania organów państw członkowskich**. Normy dyrektywy mogą stanowić tego rodzaju podstawę prawną:

- a) dla działań wszelkiego rodzaju organów państwa, w tym organów władzy wykonawczej;
- b) po upływie terminu implementacji dyrektywy;
- c) gdy brak jest norm krajowych zgodnych z dyrektywą²⁶.

7.3. W odniesieniu do analizy ewentualnej bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy 2001/14 należy jednak zastrzec, że w doktrynie krytykuje się niewystarczający charakter wyroków wydawanych w trybie art. 258 TFUE, gdyż wyrok stwierdzający naruszenie prawa przez państwo członkowskie nie przekłada się bezpośrednio na prawa jednostek²⁷, w tym podmiotów wszczynających postępowania przed polskimi organami administracji. Z drugiej jednak strony, niezależnie od istnienia wyroku wydanego w trybie art. 258 TFUE, ale

²⁵ M. Szpunar, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008, s. 57. Częstsze jest jednak odwoływanie się w tym kontekście do „bezpośredniego skutku”.

²⁶ B. Kurcz, *Komentarz do art. 288 TFUE* w: A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 666.

²⁷ N. Półtorak, *Komentarz do art. 258 TFUE* w: A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 254.

zwłaszcza, gdy on istnieje, sądy krajowe państw członkowskich mają obowiązek badania, czy krajowe przepisy, które mają zostać zastosowane w sprawie, są zgodne z prawem UE. Istnieje orzecznictwo wydawane na gruncie art. 267 TFUE (pytania prejudycjalne) wskazujące na to, że **po stwierdzeniu, że przepis krajowy jest niezgodny z prawem UE, konieczne jest jego uchylenie lub zmiana**. Brak takiego działania może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (por. pkt V)²⁸. Jednakże, dopóki ustawodawca nie usunie stwierdzonej przez TS niezgodności prawa krajowego z prawem unijnym, obowiązek wykonania wyroku ciąży na władzy wykonawczej – zwłaszcza jeżeli może ona stosować przepisy dyrektywy bezpośrednio.

7.4. Trzeba jednak zdecydowanie i mocno podkreślić, że ustalenie, kiedy określony przepis dyrektywy jest bezpośrednio skuteczny, nie jest sprawą łatwą²⁹. Z samej definicji dyrektywy określonej w art. 288 TFUE wynika, że zawarte w niej przepisy nie są na ogół postrzegane jako tzw. przepisy samowykonalne (ang. *self-executing*³⁰), ponieważ wykonanie dyrektywy jako takiej wymaga dwustopniowego procesu stanowienia prawa i podjęcia działań prawodawczych na poziomie państw członkowskich. W świetle orzecznictwa TS, w sytuacji, gdy – jak w badanym przypadku – implementacja dyrektywy jest nieprawidłowa, dopuszczony został bezpośredni skutek przepisów dyrektywy³¹, gdy dany przepis dyrektywy:

- 1) jest wystarczająco precyzyjny,
- 2) jest bezwarunkowy,
- 3) możliwość jego stosowania nie jest uzależniona od dalszych działań czy to ze strony instytucji Unii Europejskiej, czy też organów państwa członkowskiego UE,
- 4) upłynął termin implementacji dyrektywy, a przepis dyrektywy nie został implementowany albo implementacja była nieprawidłowa.

28 Wyrok TS z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie C-118/00 *Gervais Larys p. INASTI*, Zb. Orz. 2000, s. I-5063, pkt 41.

29 Za M. Szpunarem przyjmujemy, że pojęcie bezpośredniego skutku należy wiązać z możliwością zastosowania normy unijnej przez organ krajowy, a nie tylko z realizacją uprawnień, jakie prawo UE przyznaje jednostce: M. Szpunar, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008, s. 57-58.

30 Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 524.

31 Wyrok TS z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 *Van Duyn*, Zb. Orz. 1974, s. 1337; wyrok TS z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 *Ratti*, Zb. Orz. 1979, s. 1629.

7.5. W analizowanych przepisach dyrektywy 2001/14 największą wątpliwość budzi trzecia z wymienionych przesłanek. W myśl przepisów art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14, konieczne jest podjęcie dalszych, często uznaniowych dalszych działań przez państwo członkowskie. Niespełnienie tej trzeciej przesłanki powoduje, że przepis dyrektywy nie może zostać uznany za nadający się do samodzielnego stosowania.

7.6. Tradycyjnie, badając ewentualny bezpośredni skutek przepisu dyrektywy, często bierze się pod uwagę, czy z przepisu wynikają prawa jednostki wobec państwa (tzw. wertykalny skutek bezpośredni przepisów dyrektywy). W sytuacji, gdy z przepisu wynika obowiązek skierowany do państwa członkowskiego, wywodzi się z niego prawo podmiotów prywatnych, by domagać się realizacji tego obowiązku przez państwo³². Nie jest natomiast możliwe przyznanie:

1) bezpośredniej skuteczności przepisom dyrektywy, z których wynikają obowiązki jednostek wobec państwa (jest to uzasadniane znaną z prawa międzynarodowego zasadą *dobrej wiary*, zakładającą, że państwo nie powinno ciągnąć korzyści z własnego bezprawia), albo

2) bezpośredniej skuteczności przepisom dyrektywy dotyczącym stosunków między jednostkami (tzw. horyzontalny bezpośredni skutek przepisów dyrektywy)³³, co z kolei jest uzasadniane tym, że dyrektywa nie może nakładać obowiązków bezpośrednio na podmioty prywatne.

Aby złagodzić radykalność tych dwóch wyłączeń, w orzecznictwie TS stosuje się – na użytek bezpośredniego skutku przepisów dyrektyw – szeroką definicję państwa, obejmującą nie tylko władze centralne i lokalne w państwie, ale też przedsiębiorstwa, zarówno publiczne jak i prywatne, gdy można je uznać za „emanację państwa”. Jest tak w sytuacji, gdy podmiotowi takiemu, niezależnie od jego formy prawnej, 1) została przez państwo powierzona jakaś funkcja publiczna, realizowana pod nadzorem władz państwowych, oraz gdy 2) dysponuje on w związku z tym specjalnymi kompetencjami, wykraczającymi poza to, co znajduje zastosowanie w relacjach horyzontalnych (między podmiotami prywatnymi)³⁴. Ponieważ jednak w analizowanej sytuacji chodzi o postępowanie pomiędzy dwoma podmiotami

³² Począwszy od pierwszego orzeczenia definiującego bezpośredni skutek: wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 *Van Gend en Loos*, Zb. Orz. 1963, s. 3.

³³ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 254.

³⁴ Wyrok TS z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 *Marshall p. Southampton and South-West Hampshire Area Authority*, Zb. Orz. 1986, s. 723; wyrok TS z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 *Foster p. British Gas*, Zb. Orz. 1990, s. I-3313.

reprezentującymi państwo polskie, żadne z tych podmiotowych wyłączeń bezpośredniego skutku przepisów dyrektywy nie znajduje zastosowania.

7.7. Nie budzi natomiast wątpliwości, że bezpośrednio stosowanie przepisów dyrektywy jest możliwe wtedy, gdy w prawie unijnym istnieją inne przepisy, które definiują lub istotnie precyzują rozumienie przesłanek przepisów, których niestosowanie jest zarzucane państwu członkowskiemu UE. Znajduje to swoje potwierdzenie także w wyroku TS w sprawie C-312/10, ale nie ma miejsca w przypadku przepisów dyrektywy 2001/14 analizowanych w niniejszej opinii³⁵.

7.8. Jest też bezsporne, że jedynym gremium, które może wiążąco rozstrzygać o ewentualnej bezpośredniej skuteczności przepisu prawa UE jest TS³⁶, który dokonuje tego na ogół w odpowiedziach na pytania prejudycjalne sądów krajowych (art. 267 TFUE). Może on jednak sformułować wskazówki interpretacyjne co do bezpośredniej stosowalności określonych przepisów dyrektyw także w wyrokach wydanych na podstawie art. 258 TFUE. Tak jest m.in. w przypadku przepisów analizowanych w niniejszej opinii. Dlatego bezpośredni skutek art. 6 lub 7 dyrektywy 2001/14 można w niej rozważać przez odwołanie się do (niepełnej) charakterystyki tych przepisów, przedstawionej w uzasadnieniu wyroku C-512/10 oraz – w pewnym zakresie – w niektórych wyrokach TS skierowanych przeciwko państwom członkowskim w związku z nieprawidłową implementacją przepisów dyrektywy 2001/14 (por. pkt 1.3 niniejszej opinii).

7.9. Postawione pytanie dotyczy wprawdzie art. 6 i art. 7 dyrektywy 2001/14 w ogóle, ale stwierdzone przez TS naruszenie prawa unijnego dotyczy tylko jej 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.*) oraz 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.*)³⁷.

35 Zob. pkt 74 uzasadnienia wyroku C-512/10.

36 Taki argument pojawił się nawet w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego – wyrok z dnia 19 października 2012 r. w sprawie SK III 3/12, s. 7-8 uzasadnienia wyroku.

37 Bezpośrednia skuteczność pozostałych przepisów art. 6 i 7 dyrektywy 2011/14 nie będzie więc w tej opinii analizowana.

2. Brak możliwości bezpośredniego stosowania art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 przez Prezesa UTK

7.10. W wyroku C-512/10 TS uznał, że **Rzeczpospolita Polska narusza art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14**. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał dokonał przy tym interpretacji art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14. Stwierdził po pierwsze, że „z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 wynika, że 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 wysokości opłat za dostęp do niej**”³⁸. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie wskazał też na braki polskiej ustawy, stwierdzając dalej, że „o ile art. 38a ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym przewiduje cel w postaci zmniejszenia kosztów i wysokości opłat za korzystanie, o tyle nie definiuje on jednak mechanizmu zachęt, za pomocą którego cel ten powinien być osiągnięty.”³⁹ Określił też wyraźnie, jakie obowiązki spoczywają na państwie członkowskim, celem wykonania art. 6 ust. 2 dyrektywy stwierdzając: „o ile z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 wynika, że państwa członkowskie powinny uwzględnić stan infrastruktury w ramach stosowania art. 6 ust. 2 i 3, o tyle są one również zobowiązane albo do zawarcia wieloletniej umowy dotyczącej finansowania obejmującej zachęty, albo do ustanowienia odpowiednich ram normatywnych w tym celu”⁴⁰.

7.11. Warto podkreślić w tym miejscu, że w wyroku TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C556/10 *Komisja Europejska p. Niemcom*, w którym nie stwierdzono naruszenia art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14, pojawiła się argumentacja wyjaśniająca rozumienie tego przepisu dyrektywy. W sprawie niemieckiej Komisja Europejska zasadniczo zarzucała Republice Federalnej Niemiec nieprzyjęcie mechanizmu zachęcającego zarządcę infrastruktury do obniżania kosztów związanych z usługą infrastruktury lub do tego by zredukować poziom opłat za dostęp. W odpowiedzi TS stwierdził: „Odnosnie do argumentu Komisji, zgodnie z którym art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 nakłada na państwa członkowskie obowiązek stwarzania zachęt do obniżania opłat za dostęp, innych niż zachęty podjęte w celu obniżenia

38 Pkt 55 uzasadnienia wyroku C-512/10.

39 Pkt 56 uzasadnienia wyroku C-512/10.

40 Pkt 60 uzasadnienia wyroku C-512/10.

kosztów, należy stwierdzić, że motyw 40 tej dyrektywy stanowi, że infrastruktura transportowa stanowi naturalny monopol. Dlatego jest konieczne stwarzanie zarządcom infrastruktury zachęt do zmniejszenia kosztów i efektywnego zarządzania infrastrukturą pozostającą w ich dyspozycji. Motyw ten tymczasem wymienia nie opłaty, lecz jedynie koszty. Wprawdzie artykuł 6 ust 2 dyrektywy 2001/14 przewiduje, że środki zachęty należy podejmować w taki sposób, aby zredukować koszty i opłaty dostępu. Niemniej jednak **przepis ten nie przewiduje w jakichkolwiek sposób, że środki te muszą zostać stworzone w sposób niezależny od siebie.**⁴¹ Ta sama argumentacja została wykorzystana w sprawie francuskiej, gdzie Republika Francuska nie została z tego względu uznana za naruszającą art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14⁴². Z kolei w wyroku TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C473/10 *Komisja Europejska p. Węgrom*, gdzie TS stwierdził naruszenie przez Węgry art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14, brak jest dokładniejszej charakterystyki tego przepisu. W sprawie węgierskiej Komisja Europejska podnosiła, że przepisy węgierskie nie ustanawiały zachęt do zmniejszenia kosztów i opłat z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 2001/14. Przepisy węgierskiej ustawy o transporcie kolejowym przewidywały, że dopiero umowa „właściwego ministra z przedsiębiorstwem kolejowym zarządzającym infrastrukturą powinna zobowiązywać zarządcę do finansowania uzasadnionych wydatków poniesionych w ramach zarządzania siecią”. Taka umowa nie została dotychczas zawarta i dlatego zostało stwierdzone naruszenie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14.

7.12. W odniesieniu do wykładni art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14, który odwołuje się do ust. 2 tego artykułu, TS stwierdził: „Artykuł 6 ust. 3 wskazanej dyrektywy przewiduje, że obowiązek wynikający z art. 6 ust. 2 ma być wykonany albo w drodze wieloletniej umowy zawartej między kompetentnym organem władzy a zarządcą infrastruktury, która przewiduje finansowanie ze strony państwa, albo w drodze ustalenia stosownych środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami.”⁴³. W polskiej ustawie o transporcie kolejowym są w tym zakresie braki, ponieważ, jak stwierdził Trybunał „nie ulega wątpliwości, że wskazana ustawa [*ustawa o transporcie kolejowym*] nie przewiduje środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami, tak aby zarządca infrastruktury ponosił odpowiedzialność w zakresie swej

41 Pkt. 106 i 107 uzasadnienia wyroku C-556/10.

42 Wyrok TS z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie C625/10 *Komisja Europejska p. Francji*, pkt 82-87.

43 Pkt 56 uzasadnienia wyroku C-512/10.

działalności przed właściwym organem zgodnie z tym, co przewiduje art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14.⁴⁴ Ponadto środki, które Rzeczpospolita Polska wskazuje jako środki zachęcające w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14⁴⁵ nie zostały ujęte w wieloletniej umowie finansowania, czego wymaga art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14⁴⁶.

7.13. Wskazówki odnośnie do tego, jak poprawnie zrealizować obowiązek wynikający z ust. 3 art. 6 dyrektywy 2001/14 zawiera wyrok TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C556/10 *Komisja Europejska p. Niemcom*, gdzie stwierdził: „W tym względzie art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14 przewiduje, że wynikający z ust. 2 tego artykułu obowiązek był zrealizowany albo w drodze wieloletniej umowy zawartej między kompetentnym organem władzy a zarządcą infrastruktury, która przewiduje finansowanie ze strony Państwa, albo w drodze ustalenia stosownych środków administracyjnych z odpowiednimi upoważnieniami. Pozostaje zatem w swobodnej gestii państw członkowskich realizacja środków zachęty w ramach wieloletniej umowy lub w drodze przepisów administracyjnych.”⁴⁷

7.14. Z powyższych analiz wynika, że właściwe wykonanie wyroku TS w sprawie C-512/10 wymaga interwencji ustawodawcy, który może stworzyć system takich zachęt bezpośrednio w przepisach ustawy o transporcie kolejowym lub/i rozporządzenia Ministra Infrastruktury, może jednak także upoważnić Prezesa UTK do stosowania takich zachęt w decyzjach wydawanych na podstawie art. 33 ust. 8. W dzisiejszym stanie prawnym Prezes UTK nie może bowiem zastosować art. 6 dyrektywy 2001/14 bezpośrednio.

3. Ograniczona możliwość bezpośredniego stosowania art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14

7.15. W odniesieniu do art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 wyrok TS w sprawie C-512/10 zawiera istotne wskazówki odnośnie do tego, w jaki sposób powinno się definiować „koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”⁴⁸,

44 Pkt 58 uzasadnienia wyroku C-512/10.

45 Pkt. 48 i 49 uzasadnienia wyroku C-512/10.

46 Pkt 59 uzasadnienia wyroku C-512/10.

47 Pkt 101 uzasadnienia wyroku C-556/10.

48 Pojęcie to było też analizowane w opinii Rzecznika Generalnego Jääskinen’a z dnia 13 grudnia 2012 r. w sprawie C545/10 *Komisja Europejska p. Republice Czeskiej*, pkt 60–84, www.curia.eu.

konieczny dla zdefiniowania stawki zatwierdzanej przez Prezesa UTK na podstawie art. 33 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym. Z uzasadnienia tego wyroku w jasny sposób wywnioskować można, że mimo iż nie da się pozytywnie i w zamknięty sposób wyliczyć wszelkich kosztów, które uznać można za składające się na „koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, **można jednak wyraźnie wskazać kategorie kosztów, które tym pojęciem nie są objęte**. Jest charakterystyczne, że Trybunał nie kwestionuje zgodności z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 przepisów art. 33 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym oraz § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2009 r. Za niezgodne z dyrektywą uznaje natomiast zasady kalkulacji stawek dla planowanej do udostępnienia infrastruktury kolejowej określone w § 8 tego rozporządzenia, a obejmujące: koszty bezpośrednie, koszty pośrednie, koszty finansowe oraz pracę eksploatacyjną.

7.16. Za koszty, których **nie można uznać za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami** Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie uznaje **koszty pośrednie i koszty finansowe**⁴⁹. Trybunał stwierdził bowiem jednoznacznie, że „koszty te nie mają w oczywisty sposób żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami”⁵⁰.

7.17. Trybunał Sprawiedliwości dokonał też wiążącej interpretacji **amortyzacji** (jako kosztu wykonywania przewozów kolejowych⁵¹, **dopuszczając je tylko częściowo**. Stwierdził mianowicie, że „w zakresie, w jakim amortyzacja nie jest dokonywana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, również nie może być ona uznana za wynikającą bezpośrednio z wykonywania przewozów pociągami”⁵².

7.18. Jeszcze mniej wyraźnie Trybunał Sprawiedliwości zinterpretował w wyroku C-512/10 zgodność z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2011/14 **kalkulowanie bezpośrednich kosztów**

49 Określone w § 8 ust. 1 pkt 2 i 3 rozporządzenia.

50 Pkt 83 uzasadnienia wyroku C-512/10.

51 Określonych w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia.

52 Pkt 84 uzasadnienia wyroku C-512/10.

utrzymania i prowadzenia ruchu kolejowego⁵³. Uznał mianowicie, że „koszty utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego wymienione w § 8 ust. 1 rozporządzenia ministra z 2009 r. powinny być uznane za koszty tylko częściowo bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”⁵⁴. Przychylił się w tym zakresie do opinii rzecznika generalnego Jääskinena, który zauważył, że „koszty związane z sygnalizacją, prowadzeniem ruchu, utrzymaniem i naprawami mogą różnić się, przynajmniej częściowo, w zależności od natężenia ruchu i w rezultacie mogą być uznane za koszty, które są w części bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”⁵⁵. Trybunał dopuszcza więc, aczkolwiek też **tylko częściowo**, zaliczanie do kosztów bezpośrednio związanych z wykonywaniem przewozów pociągami; nie wskazuje jednak jakie konkretnie koszty mogą to być.

7.19. Już z wyroku C-512/10 wynika więc, że przynajmniej część § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2009 r. nie będzie mogła mieć dłużej zastosowania dla obliczania stawek opłat, ponieważ dopuszcza ono w kalkulowaniu opłaty podstawowej koszty inne niż koszty stałe bezpośrednio powiązane z wykonywaniem przewozów pociągami w interpretacji Trybunału Sprawiedliwości.

7.20. Pomocniczo można wskazać, że rozwiązania węgierskie, istniejące w momencie wydania przez Komisję Europejską uzasadnionej opinii, również zostały ocenione jako naruszające art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14. W wyroku TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C473/10 *Komisja Europejska p. Węgrom*, Trybunał scharakteryzował ten przepis dyrektywy w następujący sposób: „Zgodnie bowiem ze wskazanym przepisem opłaty pobierane za minimalny pakiet dostępu i dostęp do towarów w celu obsługi urzędzeń powinny odpowiadać kosztom, które są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami z zastrzeżeniem art. 7 ust. 4 lub 5 lub art. 8 dyrektywy 2001/14. Tymczasem w niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, że w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, to jest w dniu 8 grudnia 2009 r., węgierskie przepisy nie przewidywały metody obliczenia opłat w oparciu o bezpośrednie koszty”⁵⁶. Natomiast w wyroku TS w

53 Określonych w § 8 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) rozporządzenia.

54 Pkt 82 uzasadnienia wyroku C-512/10.

55 Pkt 81 uzasadnienia wyroku C-512/10.

56 Pkt 104-105 uzasadnienia wyroku C-473/10.

sprawie C556/10 *Komisja Europejska p. Niemcom* TS nie stwierdził naruszenia art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 uznając rozwiązania prawa niemieckiego za mieszczące się w granicach tego przepisu⁵⁷.

7.21. Z powyższych analiz wynika, że właściwe wykonanie wyroku TS w sprawie C-512/10 jest w ograniczonym stopniu możliwe w drodze bezpośredniego stosowania art. 7 ust. 3 dyrektywy 2011/14. Prezes UTK mógłby mianowicie odmówić zatwierdzenia przedłożonych mu przez PLK stawek opłaty podstawowej za korzystanie z infrastruktury kolejowej, jeżeli stawki te obejmują inne koszty niż tylko „koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat przewozów pociągami”. Na podstawie wykładni pronunijnej za takie „inne koszty” Prezes UTK mógłby uznać:

- a) „koszty pośrednie”, o których mowa w § 8 ust. 2 rozporządzenia;
- b) „koszty finansowe”, o których mowa w § 8 ust. 3 rozporządzenia;
- c) część „amortyzacji”, o której mowa w § 8 ust. 1 lit. c) rozporządzenia, wykraczającą poza koszt odtworzenia „rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego”;
- d) część bezpośrednich „kosztów utrzymania i prowadzenia ruchu kolejowego”, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt a) i b) rozporządzenia, które „nie są zależne od natężenia ruchu”.

7.22. Decyzja taka byłaby zapewne zaskarżona przez PLK do SOKiK, który musiałby również dokonać pronunijnej wykładni przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktur z 2009 r. Nie można wykluczyć, że wykładnia SOKiK różniłaby się od wykładni Prezesa UTK. Otworzyłoby to jednak drogę do skierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego.

7.23. Szczegółowa analiza ekonomiczna tych ostatnich kosztów, a może nawet amortyzacji, mogłaby jednak także doprowadzić Prezesa UTK do stwierdzenia, że nie jest w stanie w tym zakresie bezpośrednio zastosować art. 7 ust. 3 dyrektywy 2011/14. Także jednak decyzja o zatwierdzeniu stawek opłaty podstawowej za korzystanie z infrastruktury na podstawie obecnego § 8 ust. 1 rozporządzenia mogłaby zostać zaskarżona do SOKiK.

7.24. Choćby z tych względów pożądana byłaby interwencja ustawodawcy polskiego, polegająca na zmianie ww. przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2009 r.

⁵⁷ Wyrok TS z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C556/10 *Komisja Europejska p. Niemcom*, pkt 79-90.

VIII. Podsumowanie

8.1. Wyrok TS w sprawie C-512/10 jest ostateczny i wiążący dla Rzeczypospolitej Polskiej. Jego adresaci (polskie władze ustawodawcza, sądownicza i wykonawcza, w tym Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, i tzw. podmioty administrujące, w tym Polskie Linie Kolejowe SA) są nim związane od dnia jego wydania. Oznacza to, że Rzeczypospolita Polska ma przede wszystkim wyrok ten właściwie wykonać. Utrzymywanie się stwierdzonego wyrokiem TS stanu naruszenia prawa UE może prowadzić do nałożenia kolejnym wyrokiem TS kary pieniężnej na podstawie art. 260 TFUE. Ponadto, stwierdzone naruszenie prawa UE stanowi „wystarczająco poważne naruszenie prawa” i może być podstawą dochodzenia odpowiedzialności odszkodowawczej Rzeczypospolitej Polskiej za naruszenie prawa UE przed polskimi sądami.

8.2. Właściwe wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości nie zawsze wymaga wydania nowych lub nowelizacji istniejących przepisów prawa krajowego. Interwencja ustawodawcy jest jednak pożądana ze względu na wymogi demokratycznego państwa prawa, w tym zwłaszcza zasady praworządności (art. 6 k.p.a.).

8.3. Skutki wyroku C-512/10 dla Prezesa UTK przekładają się na obowiązek stosowania wskazanej przez TS wykładni przepisów dyrektywy 2001/14 wobec wszystkich postępowań przed Prezesem UTK, już toczących się bądź przyszłych. Prezes UTK ma obowiązek dokonania wykładni pronunijnej przepisów ustawy o transporcie kolejowym, a w sytuacji gdy takiej wykładni przeprowadzić się nie da, wyłączyć stosowanie niektórych przepisów ustawy lub rozporządzenia Ministra Infrastruktury, rozstrzygając w oparciu o bezpośrednio skuteczne przepisy dyrektywy. Na podstawie wskazówek zawartych w wyroku C-512/10 bezpośrednie zastosowanie art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/10 jest tylko częściowo możliwe.

8.4. Skutkiem wyroku C-512/10 dla sądów polskich jest przede wszystkim obowiązek podjęcia próby przeprowadzenia pronunijnej wykładni przepisów prawa krajowego, idący tak daleko, że dopuszczalne jest wykluczenie (niezastosowanie) przepisu prawa krajowego i zastosowanie zamiast niego innego przepisu prawa polskiego. W przypadku gdy taka wykładnia stałaby się wykładnią *contra legem*, sąd ma obowiązek wyłączyć stosowanie przepisów prawa polskiego i bezpośrednio zastosować przepisy dyrektywy 2001/14. W przypadku gdy bezpośrednia skuteczność konkretnego przepisu dyrektywy budzi wątpliwości, sąd może skierować do TS pytanie prejudycjalne w trybie art. 267 TFUE.

Dr Krystyna Kowalik-Bańczyk

INP PAN

Prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny

Zakład Europejskiego Prawa Gospodarczego WZ UW

Warszawa, 3.07.2013 r.