

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a sektor transportu kolejowego w Polsce (uwagi na podstawie wyroku C-512/10)

Witold Olszyk

Komisja Europejska bacznie obserwuje procesy implementacji przez państwa członkowskie dyrektyw UE z zakresu transportu kolejowego, wnosząc do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi przeciwko niektórym państwom. Artykuł porusza kwestie związane z przebiegiem postępowania w sprawie Komisja v. Polska, które zakończył wyrok z 13.5.2013 r., C-512/10. W pierwszej części opracowania opisany jest przebieg tego postępowania z podkreśleniem zarzutów, jakie Komisja Europejska postawiła Rzeczypospolitej Polsce. W kolejnej części przedstawiono argumenty, jakie przytoczane były przez państwo polskie oraz Komisję w trakcie postępowania. W ostatniej części wskazano ewentualne konsekwencje odszkodowawcze orzeczenia wydanego przez TSUE.



mgr Witold Olszyk
absolwent Wydziału
Prawa, Administracji i
Ekonomii Uniwersytetu
Wrocławskiego
witoldolszyk@gmail.com

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 13.5.2013 r., C-512/10 (CURIA) bez wątpienia jest jednym z najciekawszych orzeczeń Trybunału dotyczących sektora kolejowego. Należy zwrócić uwagę na przebieg postępowania przed TSUE, a także zarzuty, jakie Rzeczypospolitej Polskiej postawiła Komisja Europejska oraz stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej. Szczególnej uwagi wymaga kwestia konsekwencji tego wyroku dla polskiego rynku kolejowego.

Sprawa przeciwko Polsce została wszczęta przez Komisję Europejską na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.), który brzmi: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Chodzi tu przede wszystkim o niewypełnienie przez państwo obowiązku nałożonego przez dyrektywę 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 r. w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmieniającą

dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa (Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa kolei) (Dz. Urz. UE L 220, s. 16). Uchybienie, o którym mowa w TFUE, oznacza niedokonanie lub brak właściwej implementacji tej dyrektywy do prawa krajowego.

Celem dyrektywy 2004/49/WE jest stworzenie wspólnych ram prawnych dla państw członkowskich w celu zapewnienia bezpieczeństwa na kolejach. Ponadto, ważną kwestią, jakiej dotyczy dyrektywa, jest próba utworzenia jednolitego rynku usług kolejowych. Realizację tego postulatów miał zapewnić sprawiedliwy i niedyskryminujący dostęp przedsiębiorstw kolejowych do infrastruktury.

Główne zarzuty, jakie Komisja Europejska postawiła stronie polskiej dotyczyły: niewprowadzenia systemu zachęt, składającego zarządcę infrastruktury do zmniejszenia kosztów i wielkości opłat za dostęp do infrastruktury; niepodjęcia przez stronę polską środków służących zapewnieniu, aby jednostka, której powierzono pełnienie funkcji podstawowych, wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440/EWG, była niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe; niepodjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia we właściwym czasie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej; niezapewnienia właściwej transpozycji przepisów dotyczących opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej zawartych w dyrektywie 2001/14/WE [4].

Należy zaznaczyć, że Komisja Europejska wycofała się z drugiego zarzutu niedługo po jego zgłoszeniu. Z kolei zarzut trzeci został przez TSUE oddalony. W efekcie tylko dwa zarzuty zostały uznane za zasadne.

Zarzut oddalony przez TSUE dotyczył niepodjęcia przez Polskę odpowiednich środków, mających na celu zapewnienie we właściwym czasie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury – Polskich Linii Kolejowych S.A. W tym przypadku Trybunał orzekł, że brak równowagi zysków i strat PLK S.A. nie może sam w sobie wystarczyć do uznania, że Polska nie wykonała zobowiązań ciążących na niej na mocy prawa Unii. Ponadto TSUE zauważył, że w Polsce początek niezależnego zarządzania infrastrukturą kolejową miał miejsce dopiero w 2006 r. Mimo że państwo polskie dofinansowało wówczas zarządcę infrastruktury, jego przychody uległy obniżeniu. Prawdopodobnym powodem tego stanu rzeczy był kryzys gospodarczy związany ze światowym krachem w 2007 r. Trybunał odrzucił zatem twierdzenia Komisji Europejskiej i stwierdził, że Polska stworzyła odpowiednie warunki dla zapewnienia równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej – PKL S.A.

Trybunał uwzględnił natomiast całkowicie zarzut czwarty. W tym przypadku Komisja stwierdziła, że nie wprowadzając – zgodnie z wymogami art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 2001/14/WE – systemu zachęt składającego zarządcę infrastruktury do obniżenia kosztów dostępu do rzeczonyj infrastruktury, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy tych przepisów [2].

W tym miejscu należy przytoczyć główne argumenty, na które w postępowaniu przed TSUE powoływała się

zarówno Rzeczpospolita Polska, jak i Komisja Europejska.

Strona polska stwierdziła, że dyrektywa 2004/49/WE przewiduje obowiązek wprowadzenia przez państwa członkowskie zachęt dla zwiększenia efektywności zarządcy infrastruktury, jednak nie określiła dokładnie, w jaki sposób ma się to odbywać. Jednocześnie podniosła argument, że minister właściwy do spraw transportu wraz ze spółką PKP S.A., która jest kontrolowana tylko przez Skarb Państwa, corocznie podejmują decyzję o przyznawaniu nagród dla członków zarządu PLK S.A. w celu podnoszenia efektywności zarządcy infrastruktury.

Polska podkreślała również, że w odniesieniu do PLK S.A. są wykorzystywane inne instrumenty nadzoru korporacyjnego. Za przykład podała decyzję dotyczącą udziału kosztów Straży Ochrony Kolei w kosztach stawki dostępu do infrastruktury oraz finansowania tej Straży ze środków pozyskiwanych przez PLK S.A. z innych rodzajów działalności. Strona polska zwróciła także uwagę na fakt uzależnienia wysokości środków publicznych kierowanych na działalność operacyjną zarządcy od efektywności jego działalności.

Ponadto, głównym argumentem strony polskiej była wysokość stawki jednostkowej opłaty, która według polskiej ustawy z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1594 ze zm.) podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Jednocześnie miało to zagwarantować stworzenie właściwych środków kontrolnych, o których mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE.

Rzeczpospolita Polska była w postępowaniu przed TSUE wspierana aktywnie przez Republikę Czeską. Czechy podniosły m.in. argument, że wymóg stwarzania zachęt do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp jest ostatecznym celem art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE, czyli stanem, który powinien zostać osiągnięty. Jednak państwo członkowskie UE, aby zrealizować ten wymóg, powinno przede wszystkim zapewnić bezpieczeństwo, utrzymanie oraz poprawienie jakości usług w zakresie infrastruktury. Zdaniem Republiki Czeskiej, w sytuacji, gdy infrastruktura jest w marnym stanie, warunki te nie mogą zostać uznane za spełnione. W tym wypadku zawarcie między państwem a zarządcą infrastruktury umowy dotyczącej finansowania kosztów napraw lub utrzymania infrastruktury jest środkiem służącym osiągnięciu ostatecznego celu wyznaczonego w art. 6 ust. 2 dyrekty-

wy 2001/14/WE, który należy uznać za wystarczający w kontekście stanu infrastruktury.

Komisja Europejska stwierdziła jednak, że interpretacja dokonana przez Republikę Czeską jest błędna.

Zwrócono uwagę, że choć polskie przepisy w tej dziedzinie zakładały zmniejszenie kosztów i wysokości opłat za korzystanie z dostępu do infrastruktury kolejowej, to nie definiowały, w jaki sposób miało to nastąpić. Ponadto przepisy te nie zapewniały odpowiedniej kontroli związanej z odpowiedzialnością zarządcy infrastruktury tak, aby ponosił ją w zakresie swej działalności przed właściwym organem. Co więcej, środki, na które powoływała się Polska, nie zostały ujęte w wieloletniej umowie finansowania, jak przewiduje to prawo Unii. W rezultacie TSUE stwierdził, że Polska uchybiła ciężącym na niej zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego.

Trybunał uwzględnił także zarzuty dotyczące obliczania opłat za pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń. W trakcie procesu strony przytaczały m.in. następujące argumenty [1].

Komisja Europejska podniosła, że pojęcie „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, w rozumieniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, odwołuje się do pojęcia „kosztów krańcowych”. W opinii Komisji oznacza to koszty, które powstają wskutek faktycznego przewozu pociągiem, a nie koszty stałe, obejmujące, oprócz kosztów związanych z przewozem pociągiem, również koszty ogólnego funkcjonowania infrastruktury, ponoszone nawet wówczas, gdy przewóz pociągiem nie następuje.

Według Komisji Polska przyznała, że wysokość stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury uzależniona jest od planowanych działań eksploatacyjnych, planowanych kosztów udostępniania infrastruktury kolejowej w ramach minimalnego dostępu oraz od przewidywanego dofinansowania remontów i utrzymania infrastruktury kolejowej. W odniesieniu do możliwości wprowadzenia podwyżki opłat na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE Komisja zwróciła uwagę, że na państwie członkowskim spoczywa obowiązek stworzenia mechanizmu kontrolnego ujmującego wszystkie segmenty rynku przewozów kolejowych oraz ich zdolność płatniczą. Mechanizm ten ma umożliwić weryfikację, czy nie zostały wykluczone pewne segmenty rynku, które mogły opłacać minimalny dostęp do infrastruktury. Tymczasem ustawa o

transporcie kolejowym nie ustanawia takiego mechanizmu. Jednak strona polska zaznaczyła przed TSUE, że ustawa ta została zmieniona podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi przez Komisję.

Przepis art. 33 ustawy o transporcie kolejowym brzmi: „1. Zarządca określa wysokość opłat za korzystanie przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej. 2. Opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami”. Według strony polskiej oznacza to, że podstawowa opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej jest ustalana przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca. Koszty te są efektem wykonywania przewozów przez przewoźnika.

Rzeczpospolita Polska zakwestionowała także zarzut Komisji dotyczący kosztów bezpośrednio wynikających z realizacji przewozów pociągami, które miałyby oznaczać koszty utrzymania i koszty eksploatacji.

Ponadto Rzeczpospolita Polska stwierdziła bezpodstawność twierdzenia Komisji, że pojęcie „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami” odwołuje się do pojęcia „kosztów krańcowych”. Zważywszy, że dyrektywa 2001/14/WE nie definiuje tego pojęcia, państwa członkowskie mają swobodę w zakresie określenia, przy poszanowaniu celów dyrektywy, co wchodzi w skład takiego kosztu.

Warto dodać, że Rzeczpospolita Polska podniosła argument, iż Komisja nie wyjaśniła, na jakiej podstawie – w świetle obowiązujących w Polsce przepisów – uznaje ona, że koszty brane pod uwagę do obliczania opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej są podwyższone o stopę zwrotu, o której mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE.

Trybunał odwołał się wyraźnie do art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, na podstawie którego opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń powinny być ustalone „po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”. Z uwagi na brak definicji pojęcia tych kosztów w prawie unijnym państwa członkowskie mają pewien zakres uznania w celu transpozycji i stosowania wskazanego pojęcia w prawie krajowym. W tym względzie art. 33 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym

stanowi, że opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej jest ustalana przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca tej infrastruktury jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Na podstawie analizy polskiej ustawy i przepisów wykonawczych określających zasady obliczania tej opłaty Trybunał zaznaczył, że część kosztów utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego, która odpowiada kosztom stałym, jakie musi ponieść zarządca, nawet jeśli przejazd pociągiem nie następuje, na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, nie może być uznana za koszty ponoszone bezpośrednio jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Ponadto, koszty finansowe (związane np. z obsługą kredytów zaciągniętych na modernizację udostępnianej infrastruktury) oraz koszty pośrednie (obejmujące pozostałe uzasadnione koszty zarządcy) nie pozostają w oczywistym związku z wykonywaniem przewozów pociągami. Jak stwierdził TSUE, umożliwiając przy obliczaniu opłat uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy prawa UE [1].

Trybunał Sprawiedliwości UE, rozstrzygając daną sprawę, jest sądem zarówno pierwszej, jak i ostatniej instancji. Jednocześnie wyrok stał się wiążący z dniem ogłoszenia. Zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE, „jeśli Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdza, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału”. Obowiązek wykonania wyroku C-512/10 oznacza zaprzestanie naruszenia oraz naprawienie jego skutków. Trzeba zaznaczyć, że adresatem tego wyroku są wszystkie trzy władze – ustawodawcza, wykonawcza oraz sądownicza. W szczególności dotyczy on władzy wykonawczej, w tym organów administracji i podmiotów prywatnych, na które państwo nałożyło wykonywanie zadań administracji. W tym przypadku funkcje administracyjne pełni PKL S.A. Zgodnie z art. 15 ustawy z 8.9.2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1160), podstawowym zadaniem PKL S.A. jest prowadzenie działalności związanej z zarządzaniem liniami kolejowymi [3].

Wydanie przez TSUE wyroku C-512/10 nie skutkuje automatyczną nieważnością przepisów obowiązujących w Polsce. Organy krajowe (zarówno organy administracyjne, jak i sądy) zobowiązane są do zastosowania wykładni pronunijnej krajowych przepisów uznanych za niezgodne z dyrektywą 2001/14/WE, a jeśli jest to niemożliwe – do zaprzestania ich stosowania. Rzeczpospolita Polska ma zatem obowiązek powstrzymania się od dalszego naruszania prawa UE pod rygorem wszczęcia procedury z art. 260 TFUE, co wiąże się ze stosownymi sankcjami. Musi też podjąć wszelkie inne środki niezbędne do zagwarantowania pełnej skuteczności prawa Unii w systemie krajowym. W celu zrealizowania obowiązku poprawnej implementacji dyrektywy państwo członkowskie nie może bowiem podejmować działań sprzecznych z rezultatami wyznaczonymi przez tę dyrektywę [3].

W prawie unijnym brakuje przepisu, który przewidywałby odpowiedzialność odszkodowawczą państw członkowskich UE wobec jednostki za szkody spowodowane nieprawidłową implementacją przepisów dyrektywy. Jednak Trybunał znajduje podstawę takiej odpowiedzialności w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.), tj. w zasadzie lojalnej współpracy Unii oraz państw członkowskich. Dotyczy to głównie do przypadków związanych z brakiem lub nieprawidłową implementacją dyrektyw, wymaganą przez art. 288 TFUE. W sytuacji naruszenia prawa unijnego o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa względem jednostki rozstrzygają sądy krajowe. Aby doszło do zasądzenia odszkodowania konieczne jest kumulatywne wykazanie spełnienia trzech przesłanek: a) wystarczająco poważnego naruszenia prawa UE; b) szkody; c) bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem i szkodą [5].

Wyrok TSUE stwierdzający naruszenie prawa UE, wydany w trybie art. 258 TFUE, ułatwia przeprowadzenie dowodu na spełnienie pierwszej z wymienionych przesłanek. Takie naruszenie uznawane jest przez sądy krajowe za wystarczająco poważne. Niewątpliwie zatem wyrok C-512/10 może ułatwiać podmiotom, które zostały poszkodowane w wyniku niewłaściwej implementacji dyrektywy 2001/14/WE, walkę o odszkodowanie. Naruszenie prawa unijnego przez UE i państwa członkowskie stanowi pozaumowną przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej. W tym przypadku chodzi o podmioty, które czują się po-

szkodowane przez nieprawidłową implementację dyrektywy przez Polskę. Proces może się odbyć przed właściwym sądem okręgowym na podstawie art. 417 k.c. W powództwie należy wykazać istnienie szkody oraz bezpośredniego związku przyczynowego między naruszeniem a powstałą szkodą [4].

Już w XVII w. Adam Smith w swoim znanym na całym świecie dziele *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* zauważył, że konkurencja stanowi podstawę wolnego rynku. Ma ona ogromne znaczenie dla kształtowania się cen usług. Wyrok C-512/10 może mieć niebagatelny wpływ na przyszłe funkcjonowanie polskiego rynku kolejowego. Wolny dostęp do konkurencji może doprowadzić do całkowitej zmiany obecnego stanu kolei w Polsce. W momencie, gdy zostaną dopuszczone do rynku polskiego inne podmioty świadczące tego typu usługi, może nastąpić polepszenie jakości usług i obniżenie ich cen. Jednakże może to również dobrze oznaczać całkowity upadek polskich przedsiębiorstw świadczących usługi kolejowe, gdyż nie będą one w stanie konkurować z podmiotami zagranicznymi. Z tego punktu widzenia wyrok TSUE może doprowadzić do ogromnych zmian w tym sektorze. ◀

Materiały źródłowe:

- [1] Gołąb Ł., Sektor transportu kolejowego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Warszawa 2014.
- [2] Strona internetowa: <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/ets-polskanie-wykonala-czesci-zobowiazan-tzw-pakietu-kolejowego-1> (dostęp: 26.8.2014 r.).
- [3] Koszowski M. Granice związania orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, [w:] Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej, Dąbrowa Górnicza 2012.
- [4] Skoczny T. Polska uchybiła dwóm zobowiązaniom wynikającym z prawa UE w dziedzinie transportu kolejowego, Warszawa 2014.
- [5] Półtorak N., Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich, Kraków 2002.