

Łukasz Gołąb*

Sektor transportu kolejowego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Zarzuty Komisji Europejskiej w skargach wniesionych przeciwko państwom członkowskim Unii Europejskiej
 1. Ogólnie
 2. Zarzuty Komisji Europejskiej w sprawach, w których stwierdzono naruszenie prawa Unii Europejskiej
 3. Zarzuty Komisji Europejskiej w sprawach, w których nie stwierdzono naruszenia prawa Unii Europejskiej
 4. Zarzuty Komisji Europejskiej w sprawie C-369/11 *Komisja v. Włochom* (w toku)
- III. Rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
 1. Ogólnie
 2. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach, w których stwierdzono naruszenia prawa Unii Europejskiej
 3. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach, w których nie stwierdzono naruszenia prawa Unii Europejskiej
- IV. Podsumowanie – wyrok C-512/10 w sprawie *Komisja v. Polska* na tle pozostałych rozstrzygnięć TSUE

Streszczenie

W ostatnim czasie można zaobserwować wzmożoną aktywność Komisji Europejskiej w zakresie oceny procesu wdrażania dyrektyw UE z zakresu transportu kolejowego przez państwa członkowskie. Zaowocowało to wniesieniem przez Komisję do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej szeregu skarg przeciwko państwom członkowskim, które – zdaniem Komisji – naruszyły obowiązki implementacyjne. Niniejszy artykuł omawia sprawy rozpatrywane do tej pory przez Trybunał.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; sektor transportu kolejowego; regulacja transportu kolejowego; prawo Unii Europejskiej; Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

* Asystent w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (e-mail: l.golab@uksw.edu.pl).

I. Wprowadzenie

W doktrynie publicznego prawa gospodarczego panuje generalna zgoda, że liberalizacja sektora transportu kolejowego na poziomie unijnym nastąpiła – zarówno w porównaniu z innymi gałęziami transportu, jak i pozostałymi sektorami infrastrukturalnymi (sieciowymi) – stosunkowo późno¹, a za pierwszy akt prawa wtórnego ukierunkowany na realizację wspomnianego celu uznaje się dopiero dyrektywę 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych z 29.07.1991 r.². Mimo że od początku XXI wieku można zaobserwować zdecydowane zintensyfikowanie działań ukierunkowanych na liberalizację sektora transportu kolejowego, przejawiające się chociażby w przyjmowaniu kolejnych tzw. pakietów kolejowych³, to proces ten w dalszym ciągu nie jest zakończony. Najbardziej dobitnym przykładem potwierdzającym powyższe twierdzenie jest znaczący wzrost liczby skarg wnoszonych przez Komisję Europejską (Komisję, KE) przeciwko państwom członkowskim Unii Europejskiej (UE) o brak lub niewłaściwą implementację określonych przepisów prawa unijnego liberalizujących unijny sektor transportu kolejowego. Co oczywiste, wraz ze wzrastającą ilością skarg zgłaszanych przez KE, wzrasta ilość orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał, TSUE) w sprawach dotyczących unijnego sektora transportu kolejowego.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest właśnie analiza tego orzecznictwa, przy czym w opracowaniu tym orzeczenia⁴ TSUE starano się rozpatrywać niejako w sposób kompleksowy (łączny), podejmując – na podstawie pewnych uogólnień oraz zestawień o charakterze statystycznym – próbę sformułowania wniosków, co do aktualnego stanu i kierunków liberalizacji sektora transportu kolejowego.

Do chwili oddania do druku niniejszego numeru internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego, TSUE wydał 11 wyroków⁵ przeciwko 11 państwom członkowskim UE: Republice Portugalskiej, Republice Greckiej, Węgrom, Królestwu Hiszpanii, Republice Austrii, Republice Federalnej Niemiec, Republice Francuskiej, Republice Czeskiej, Republice Słowenii, Rzeczypospolitej Polskiej, Wielkiemu Księstwu Luksemburga. Zdecydowana większość wyroków zapadła w 2013 r. (9 wyroków)⁶, a tylko 2 wyroki w 2012 r.⁷. Większość, bo aż 7 wyroków, zapadło przeciwko

¹ Zob. E. Kosiński, Środki prawne regulacji prokonkurencyjnej transportu kolejowego. *Stan dostosowania polskiej regulacji sektorowej do regulacji unijnej*, „Problemy Zarządzania” 2008, nr 1, s. 132. Por. także A. Jurkowska [w:] A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *System prawa Unii Europejskiej. Tom XXVIII. Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne*, Warszawa 2010, s. 21–22.

² Dyrektywa 91/440/EWG Rady z 29.07.1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz. Urz. EWG 1991 L 237/25).

³ Szerzej na temat źródeł unijnego prawa transportu kolejowego zob. pkt. 2.3. opracowania M. Będkowski-Kozioł, Ł. Gołąb, *O dogmatyce prawa transportu kolejowego – próba definicji. Kilka uwag w dziesiątą rocznicę uchwalenia ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym*, zamieszczonego w niniejszym numerze Internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego i przytoczona tam literatura.

⁴ W opracowaniu uwzględniono następujące wyroki TSUE: wyrok TSUE z 25.10.2012 r. w sprawie C-557/10 *Komisja Europejska v. Portugalia*; wyrok TSUE z 08.11.2012 r. w sprawie C-528/10 *Komisja Europejska v. Grecja*; wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C-473/10 *Komisja Europejska v. Węgry*; wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C-483/10 *Komisja Europejska v. Hiszpania*; wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C-555/10 *Komisja Europejska v. Austria*; wyrok TSUE z 28.02.2013 r. w sprawie C-556/10 *Komisja Europejska v. Niemcy*; wyrok TSUE z 18.04.2013 r. w sprawie C-625/10 *Komisja Europejska v. Francja*; wyrok TSUE z 30.05.2013 r. w sprawie C-512/10 *Komisja Europejska v. Polska*; wyrok TSUE z 11.07.2013 r. w sprawie C-627/10 *Komisja Europejska v. Słowenia*; wyrok TSUE z 11.07.2013 r. w sprawie C-545/10 *Komisja Europejska v. Republika Czeska*; wyrok TSUE z 11.07.2013 r. w sprawie C-412/11 *Komisja Europejska v. Luksemburg*. Wszystkie wyroki dostępne pod adresem <http://curia.europa.eu/> (14.08.2013 r.). Ze względu na dostępność wyroku w sprawie *Komisja v. Grecja* jedynie w języku francuskim i greckim, wyrok ten w niniejszym opracowaniu uwzględniony zostanie jedynie w niewielkim zakresie. Podobnie, z uwagi na zamieszczenie w niniejszym numerze internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego odrębnego omówienia wyroku w sprawie *Komisja v. Polska* autorstwa T. Skoczego, także i ten wyrok posłuży jedynie raczej do zaprezentowania sytuacji Polski na tle innych państw członkowskich UE, w stosunku do których zapadły już wyroki TSUE.

⁵ Ibidem.

⁶ Są to: wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Węgry*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Hiszpania*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Austria*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Niemcy*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Francja*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Polska*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Słowenia*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Republika Czeska*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Luksemburg*.

⁷ Są to: wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Portugalia* oraz wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Grecja*.

państwom „starej Unii” (UE-15)⁸. Tylko w trzech przypadkach⁹ Trybunał nie stwierdził naruszenia prawa unijnego, w pozostałych podzielił, przynajmniej częściowo, zarzuty Komisji. Co ciekawe, nigdy nie udało się „obronić” od stawianych zarzutów „nowym” państwom członkowskim UE¹⁰.

Nadto, należy zaznaczyć, że przed Trybunałem toczy się jeszcze w dalszym ciągu postępowanie ze skargi Komisji wniesionej 12.07.2011 r.¹¹ przeciwko Republice Włoskiej¹².

II. Zarzuty Komisji Europejskiej w skargach wniesionych przeciwko państwom członkowskim Unii Europejskiej

1. Ogólnie

Analizując skargi Komisji przeciwko poszczególnym państwom członkowskim UE stosunkowo szybko można dojść do przekonania, że problematyka zdecydowanej większości z nich koncentruje się wokół szeroko rozumianych kwestii dostępu do infrastruktury kolejowej, w tym m.in. wyznaczenia, struktury i kompetencji organów ustalających opłaty za dostęp do infrastruktury¹³, systemów opłat za dostęp do infrastruktury¹⁴, niezależności przedsiębiorstw kolejowych¹⁵, należytego rozdziału podmiotów świadczących usługi transportu kolejowego od podmiotów zarządzających infrastrukturą kolejową¹⁶, alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej w przypadkach nakładania się zamówień na tę samą trasę¹⁷. We wnoszonych przez Komisję skargach podnoszono przy tym zarzuty naruszenia przepisów dyrektywy 91/440/EWG i dyrektywy 2001/14/WE¹⁸.

W odniesieniu do dyrektywy 91/440/EWG Komisja podnosiła zarzut naruszenia następujących jej przepisów: art. 6 ust. 3 (8 razy)¹⁹, art. 10 ust. 7 (3 razy)²⁰, art. 7 ust. 3 (2 razy)²¹, art. 5 ust. 3 (raz)²², art. 7 ust. 4 (raz)²³; przy czym siedmiokrotnie Komisja podnosiła także zarzut naruszenia postanowień załącznika II do dyrektywy 91/440/EWG²⁴.

⁸ Są to: wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Portugalia*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Grecja*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Hiszpania*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Austria*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Niemcy*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Francja*; wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Luksemburg*.

⁹ Zob. wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Austria*, wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Niemcy* oraz wyrok w sprawie *Komisja Europejska v. Luksemburg*.

¹⁰ Przez nowe państwa członkowskie należy rozumieć państwa, które wstąpiły do UE w 2004 r. i później.

¹¹ Skarga wniesiona 12.07.2011 r. – Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej, Dz. Urz. 2011 C 282/21.

¹² Sprawa C-369/11 *Komisja v. Włochy*.

¹³ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Hiszpania*, *Komisja v. Republika Czeska*.

¹⁴ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Grecja*, *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Republika Czeska*, a także zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

¹⁵ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Portugalia*.

¹⁶ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Luksemburg*, a także zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

¹⁷ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Hiszpania*.

¹⁸ Dyrektywa 2001/14/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa, Dz. Urz. WE 2001 L 25/29.

¹⁹ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Luksemburg*, a także zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

²⁰ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Hiszpania*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Republika Czeska*.

²¹ Zob. wyroki w sprawach *Komisja v. Portugalia*, *Komisja v. Polska*.

²² Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Portugalia*.

²³ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Polska*.

²⁴ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Luksemburg*, a także zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

Z kolei, w odniesieniu do przepisów dyrektywy 2001/14/WE, Komisja podnosiła zarzut naruszenia następujących jej postanowień: art. 14 ust. 2 (8 razy)²⁵, art. 6 ust. 2 (7 razy)²⁶, art. 11 (6 razy)²⁷, art. 4 ust. 2 (5 razy)²⁸, art. 7 ust. 3 (5 razy)²⁹, art. 8 ust. 1 (4 razy)³⁰, art. 4 ust. 1 (3 razy)³¹, art. 6 ust. 1 (3 razy)³², art. 6 ust. 3 (3 razy)³³, art. 6 ust. 5 (3 razy)³⁴, art. 30 ust. 1 (3 razy)³⁵, art. 6 ust. 4 (2 razy)³⁶, art. 13 ust. 2 (raz)³⁷, art. 14 ust. 1 (raz)³⁸, art. 30 ust. 3 (raz)³⁹, art. 30 ust. 4 (raz)⁴⁰ i wreszcie art. 30 ust. 5 (raz)⁴¹.

2. Zarzuty Komisji Europejskiej w sprawach, w których stwierdzono naruszenie prawa Unii Europejskiej

W sprawie *Komisja v. Portugalia* Komisja zarzuciła naruszenie art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 3 dyrektywy Rady 91/440/EWG oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE przez uzależnianie wszystkich indywidualnych decyzji w sprawie nabycia lub zbycia udziałów w spółkach przez publiczne przedsiębiorstwo transportu kolejowego *CP Comboios de Portugal EPE* od zgody rządu oraz nieprzyjęcie przepisów krajowych koniecznych do zastosowania się do obowiązku określenia właściwych warunków w celu zapewnienia, że zestawienia rachunkowe zarządcy infrastruktury, *Rede Ferroviária Nacional – REFER EP* będą zbilansowane.

W sprawie *Komisja v. Grecja*, Komisja zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 2 i 5 oraz art. 11 dyrektywy 2001/14/WE przez niewydanie w wyznaczonym terminie koniecznych przepisów krajowych, dotyczących w szczególności stawek opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.

W sprawie *Komisja v. Węgry*, Komisja w swojej skardze zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 91/440/EWG i załącznika II do dyrektywy 91/440 oraz art. 4 ust. 2, art. 14 ust. 2, art. 6 ust. 1–2, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 1 i art. 11 dyrektywy 2001/14/WE poprzez powierzenie zarządzania ruchem dwóm zasiedziałym przedsiębiorstwom kolejowym, *MÁV* i *GySEV*, a nie niezależnemu organowi oraz nieprzyjęcie w krajowym porządku prawnym odpowiednich przepisów prawnych gwarantujących równowagę finansową zarządców infrastruktury, ustanawiających system zachęt do zmniejszenia kosztów i opłat za użytkowanie infrastruktury, a także gwarantujących, że opłaty pobierane przez zarządców infrastruktury kolejowej odpowiadają kosztom, które są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów kolejowych.

²⁵ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Luksemburg*, a także zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

²⁶ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Grecja*, *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Republika Czeska*.

²⁷ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Grecja*, *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Hiszpania*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Republika Czeska*.

²⁸ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Polska*, a także zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

²⁹ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Republika Czeska*.

³⁰ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*.

³¹ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Hiszpania*, *Komisja v. Republika Czeska*, a także zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

³² Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Portugalia*, *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Polska*.

³³ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Polska*.

³⁴ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Grecja*, *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Słowenia*.

³⁵ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Hiszpania*, *Komisja v. Słowenia*, a także zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

³⁶ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Słowenia*.

³⁷ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Hiszpania*.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Zob. zarzuty Komisji w sprawie *Komisja v. Włochy*.

⁴⁰ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Niemcy*.

⁴¹ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Republika Czeska*.

W sprawie *Komisja v. Hiszpania* Komisja podniosła zarzut naruszenia art. 4 ust. 1, art. 11, art. 13 ust. 2, art. 14 ust. 1 i art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE oraz art. 10 ust. 7 dyrektywy Rady 91/440/EWG poprzez nieprzyjęcie w krajowym porządku prawnym, zgodnych z regulacją wskazanych dyrektyw, przepisów prawnych regulujących kompetencje określonych podmiotów do ustalania opłat z tytułu użytkowania sieci kolejowej (Hiszpania zastrzegła to prawo na rzecz określonych organów państwa), a także odpowiednich przepisów dotyczących alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej w przypadkach nakładania się zamówień na tę samą trasę pociągu lub przepełnienia sieci.

W sprawie *Komisja v. Francja* Komisja zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 91/440/EWG i załącznika II do tejże dyrektywy oraz art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE, a także art. 11 i art. 6 ust. 2–5 dyrektywy 2001/14. Komisja, po pierwsze, zarzuciła więc Francji, że nie wprowadziła rozdziału pomiędzy podmiotami zapewniającymi świadczenie usług transportu kolejowego (*Société nationale des chemins de fer français* (SNCF) – podmiotu będącego państwową spółką kolejową) a podmiotami zarządzającymi infrastrukturą, w szczególności jeśli chodzi o wykonywanie funkcji uznanych za podstawowe, obejmujących przydzielanie tras pociągów. Po drugie, Komisja podniosła, że francuskie przepisy nie dokonują pełnej transpozycji wymogów dotyczących ustanowienia planu wykonania w zakresie pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Ponadto, zdaniem Komisji, francuskie przepisy nie ustanawiają w wystarczającym zakresie zachęt do obniżenia kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp⁴².

W sprawie *Komisja v. Słowenia* Komisja zarzuciła naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 91/440/EWG i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE, a także art. 6 ust. 2–5, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 1, art. 11 oraz art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14, zarzucając Słowenii przede wszystkim uchybienia w zakresie, w jakim słoweński zarządca infrastruktury, który świadczy również usługi transportu kolejowego, uczestniczy w ustalaniu rozkładów jazdy pociągów i tym samym w funkcji przydziału tras pociągów lub alokacji zdolności przepustowej infrastruktury⁴³.

W sprawie *Komisja v. Republika Czeska* Komisja zarzuciła naruszenie art. 4. ust. 1, art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 3, art. 11 i art. 30 ust. 5 dyrektywy 2001/14/WE oraz art. 10 ust. 7 dyrektywy Rady 91/440/EWG poprzez pozbawienie zarządcy infrastruktury swobody w ustalaniu stawek opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej (maksymalna stawka za użytkowanie infrastruktury kolejowej ustalana była rok rocznie w drodze decyzji Ministerstwa Finansów), nieprzyjęcie mechanizmu zachęt do obniżenia kosztów zapewnienia infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej, utrzymywanie systemu pobierania opłat za minimalny pakiet dostępu oraz dostęp do torów w celu obsługi urządzeń nieopartego na kosztach bezpośrednio ponoszonych w związku z wykonywaniem przewozów kolejowych, nieustanowienie planu poprawy wydajności, i wreszcie, poprzez przyjęcie rozwiązań prawnych, zgodnie z którymi decyzje czeskiego urzędu transportu kolejowego mogą być zaskarżane w drodze odwołania administracyjnego do ministerstwa transportu⁴⁴.

⁴² Zob. także Komunikat prasowy TSUE nr 49/13 z 18.04.2013 r.

⁴³ Zob. także Komunikat prasowy TSUE nr 88/13 z 11.07.2013 r.

⁴⁴ Ibidem.

3. Zarzuty Komisji Europejskiej w sprawach, w których nie stwierdzono naruszenia prawa Unii Europejskiej

Jak już wcześniej wspomniano, dotychczas tylko w trzech sprawach – *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy* oraz *Komisja v. Luksemburg* – Trybunał nie uwzględnił, choćby w minimalnym stopniu, skarg Komisji, nie stwierdzając tym samym we wskazanych przypadkach naruszenia prawa UE.

We wszystkich powyższych sprawach Komisja zarzucała skarżonym państwom członkowskim, że nie podejmując środków koniecznych do zapewnienia, aby podmiot, któremu powierzono wykonywanie podstawowych funkcji wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440/EWG, był niezależny od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe, uchybiły one zobowiązaniom, które ciążyą na nich na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440/EWG i załącznika II do niej, a także na mocy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE (jedynie w sprawie *Komisja v. Luksemburg* Komisja nie podniosła zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE). Komisja podniosła, że wskazane normy dyrektyw kolejowych nie umożliwiają Austrii i Niemcom włączenia niezależnego zarządcy w ramy spółki holdingowej, obejmującej również przedsiębiorstwa kolejowe, chyba że zostały przyjęte dodatkowe środki w celu zagwarantowania niezależności zarządzania. Jednak zdaniem Komisji, Austria i Niemcy, włączając ich zarządców infrastruktury – odpowiednio *ÖBB-Infrastruktur* i *Deutsche Bahn Netz* – w ramy spółki holdingowej, środków takich nie przyjęły⁴⁵. W sprawie *Komisja v. Luksemburg*, Komisja zarzuciła zaś Luksemburgowi, że uchybił on swoim zobowiązaniom w zakresie, w jakim przedsiębiorstwu kolejowemu *Chemins de fer luxembourgeois* (CFL) powierzone są niektóre funkcje podstawowe w zakresie przydzielania tras pociągów w przypadku zakłóceń w ruchu.

Dodatkowo Niemcom postawiono zarzut, że nie przyjmując mechanizmu mającego na celu ograniczanie kosztów związanych z obsługą infrastruktury i zmniejszenie poziomu opłat za dostęp do infrastruktury oraz nie zapewniając właściwej transpozycji przepisów dotyczących pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, a także nie przyznając organowi kontrolnemu w zakresie działań zarządcy infrastruktury dotyczących dostępu do infrastruktury kolejowej pewnych kompetencji w dziedzinie uzyskiwania informacji oraz sankcji, uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy, art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE oraz art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14/WE w zw. z art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440/EWG.

4. Zarzuty Komisji Europejskiej w sprawie C-369/11 *Komisja v. Włochom* (w toku)

W przypadku, wciąż jeszcze nie rozstrzygniętej przez Trybunał, sprawy *Komisja v. Włochy* Komisja wystąpiła o stwierdzenie, że nie przyjmując odpowiednich przepisów, niezbędnych dla zastosowania się do art. 6 ust. 3 i do załącznika II do dyrektywy 91/440/EWG oraz art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE; art. 4 ust. 1 i art. 30 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE; art. 30 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE Włochy uchybiły zobowiązaniom, które na nich ciążyą na mocy tych przepisów⁴⁶. Tym samym, zarzuty stawiane przez Komisję dotyczą niezależności organu wykonującego istotne funkcje w zakresie dostępu do infrastruktury, pobierania opłat za dostęp do sieci kolejowej oraz uprawnień i autonomii organu kontrolnego. Zarzuty te koncentrują się więc na

⁴⁵ Zob. komunikat prasowy TSUE nr 20/13 z 28.02.2013 r.

⁴⁶ Zob. skarga wniesiona 12.07.2011 r. – Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej.

podobnych zagadnieniach, jak zarzuty stawiane innym państwom w sprawach już rozstrzygniętych przez TSUE. Uwagę zwraca także fakt, że zarzut braku środków określających wykonywanie przez zarządcę infrastruktury istotnych funkcji w zakresie dostępu do infrastruktury w sposób niezależny od grupy holdingowej, do której należy i w której skład wchodzi również główne przedsiębiorstwo kolejowe obecne na rynku włoskim jest zbliżony do zarzutów stawianych Niemcom i Austrii, a więc w sprawach, w których skarga Komisji została oddalona.

III. Rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

1. Ogólnie

W poprzednich punktach niniejszego opracowania orzecznictwa TSUE w sprawach z zakresu transportu kolejowego dokonano prezentacji zarzutów stawianych przez Komisję Europejską państwo członkowskim UE. W następnej kolejności należy więc podjąć próbę przeanalizowania stanowiska Trybunału w sprawach wniesionych przez Komisję skarg. Na 11 zapadłych dotychczas wyroków tylko w 3, wskazanych już wcześniej przypadkach, Trybunał nie stwierdził naruszenia prawa UE⁴⁷, w 3 kolejnych uwzględnił w całości skargę Komisji⁴⁸, a w 5 pozostałych, stwierdzając naruszenia prawa UE, uwzględnił skargi Komisji w ograniczonym zakresie⁴⁹.

Warto także odnotować, że na ogół w postępowaniu przed Trybunałem państwo, w stosunku do którego Komisja kierowała określone zarzuty, było popierane przez inne państwo członkowskie UE, dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądanie państwa członkowskiego. Najczęściej w charakterze takim występowała Republika Czeska (6 razy)⁵⁰, Włochy (4 razy)⁵¹, Hiszpania (3 razy)⁵², Francja (raz)⁵³ i Polska (raz)⁵⁴. W dwóch tylko przypadkach, żadne inne państwo członkowskie nie wystąpiło w charakterze interwenienta popierającego żądania państw, przeciwko któremu skierowane były zarzuty Komisji⁵⁵.

2. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach, w których stwierdzono naruszenia prawa Unii Europejskiej

W sprawie *Komisja v. Portugalia* Trybunał w całości przychylił się do sprzeciwu Komisji, orzekając, że uzależniając wszystkie indywidualne decyzje w sprawie nabycia lub zbycia udziałów w spółkach przez publiczne przedsiębiorstwo transportu kolejowego *CP Comboios de Portugal EPE* od zgody rządu oraz nie przyjmując przepisów krajowych koniecznych do zastosowania się do obowiązku określenia właściwych warunków w celu zapewnienia, że zestawienia rachunkowe zarządcy infrastruktury, *Rede Ferroviária Nacional – REFER EP*, będą zbilansowane, Portugalia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy, po pierwsze, art. 5 ust. 3 dyrektywy Rady 91/440/EWG, po drugie, art. 7 ust. 3 dyrektywy 91/440, oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE.

⁴⁷ Wyrok w sprawie *Komisja v. Austria*, wyrok w sprawie *Komisja v. Niemcy*, wyrok w sprawie *Komisja v. Luksemburg*.

⁴⁸ Wyrok w sprawie *Komisja v. Portugalia*, wyrok w sprawie *Komisja v. Grecja*, wyrok w sprawie *Komisja v. Hiszpania*.

⁴⁹ Wyrok w sprawie *Komisja v. Węgry*, wyrok w sprawie *Komisja v. Francja*, wyrok w sprawie *Komisja v. Słowenia*, wyrok w sprawie *Komisja v. Polska*, wyrok w sprawie *Komisja v. Republika Czeska*.

⁵⁰ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Grecja*, *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Hiszpania*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Polska*, *Komisja v. Słowenia*.

⁵¹ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Grecja*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Polska*.

⁵² Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Francja*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Republika Czeska*.

⁵³ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Hiszpania*.

⁵⁴ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Węgry*.

⁵⁵ Zob. wyroki w sprawach: *Komisja v. Portugalia* i *Komisja v. Luksemburg*.

Podobnie, w sprawie *Komisja v. Grecja*, uznając w całości sprzeciw Komisji za zasadny, Trybunał orzekł, że nie wydając w przepisany terminie koniecznych przepisów, w szczególności w przedmiocie stawek opłat za użytkowanie infrastruktury w sektorze kolei, o których mowa w art. 6 ust. 2–5 i art. 11 dyrektywy 2001/14/WE Grecja uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyły.

W sprawie *Komisja v. Węgry*, Trybunał orzekł, że nie ustanawiając w wyznaczonym terminie przepisów krajowych, koniecznych w celu zastosowania się do art. 6 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, Węgry uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy tych przepisów. Tym samym, w ocenie Trybunału, Węgry uchybiły ciążącym na nich zobowiązaniom, wynikającym z dyrektywy 2001/14/WE, w zakresie, w jakim nie określiły warunków gwarantujących równowagę finansową zarządców infrastruktury ani nie przyjęły zachęt do zmniejszenia kosztów i opłat za użytkowanie infrastruktury. Ponadto Węgry naruszyły dyrektywę 2001/14/WE, gdyż nie zapewniły, że opłaty pobierane przez zarządców infrastruktury kolejowej odpowiadają kosztom, które są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Jednocześnie, ustalając, że: (1) samo zarządzanie ruchem nie może być uznane za podstawową funkcję w rozumieniu określonych przepisów prawa unijnego, a co za tym idzie może być powierzone – tak jak na Węgrzech – przedsiębiorstwom kolejowym; (2) jeżeli wyznaczanie opłaty należnej od przedsiębiorstw kolejowych za użytkowanie infrastruktury kolejowej stanowi podstawową funkcję, to samo pobieranie tych opłat i ich fakturowanie może zostać powierzone przedsiębiorstwom kolejowym, Trybunał oddalił skargę Komisji w tym zakresie⁵⁶.

W sprawie *Komisja v. Hiszpania* Trybunał, uwzględniając w całości skargę Komisji, orzekł, że nie ustanawiając określonych przepisów krajowych koniecznych w celu zastosowania się do art. 4 ust. 1, art. 11, art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE Hiszpania uchybiła ciążącym na niej zobowiązaniem w zakresie, w jakim: (1) nie poszanowała niezależności zarządcy infrastruktury i nie powierzyła mu zadań obejmujących wyznaczanie opłaty należnej z tytułu użytkowania sieci kolejowej, zastrzegając te kompetencje na rzecz państwa; (2) nie spełniła w wystarczającym stopniu wymogu rzeczywistego wprowadzenia w życie, w ramach systemu pobierania opłat, planu wykonania umożliwiającego zminimalizowanie zakłóceń i poprawę osiąganych wyników sieci kolejowej; (3) organom publicznym, a nie zarządcom infrastruktury, przyznano prawo określenia priorytetów alokacji w odniesieniu do poszczególnych rodzajów usług świadczonych na każdej linii z uwzględnieniem w szczególności usług przewozu towarowego, w przypadku nakładania się zamówień na tę samą trasę pociągu lub przepełnienia sieci; (4) uwzględnienie kryterium efektywnego wykorzystania sieci jako kryterium alokacji zdolności przepustowej infrastruktury w przypadku nakładania się zamówień na tę samą trasę pociągu lub przepełnienia sieci, nie jest uzależnione od zawarcia umowy ramowej; (5) zastosowanie powyższego kryterium prowadzi do utrzymania przewagi przedsiębiorstw kolejowych obecnych już na rynku transportu kolejowego i zablokowania dostępu do atrakcyjniejszych tras pociągów nowym przewoźnikom.

W sprawie *Komisja v. Francja* Trybunał, stwierdzając częściową zasadność wniesionej przez Komisję skargi, uznał, że nie przyjmując środków koniecznych do zapewnienia, aby jednostka, której powierzono pełnienie funkcji podstawowych, wymienionych w załączniku II do dyrektywy

⁵⁶ Zob. pkt. 26–89 wyroku w sprawie *Komisja v. Węgry*.

Rady 91/440/EWG, była niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe zgodnie z art. 6 ust. 3 tej dyrektywy oraz załącznikiem II do niej, a także art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE oraz nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów niezbędnych do zastosowania się do art. 11 dyrektywy 2001/14/WE, Francja uchybiła ciążącym na niej zobowiązaniom wynikającym z przytoczonych przepisów. W omawianej sprawie, Trybunał przypomniał, że występowanie danego uchybienia powinno być oceniane w świetle stanu francuskich przepisów mającego miejsce w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (09.12.2009 r.), skierowanej przez Komisję do Francji w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. W związku z tym, zmiany wprowadzone we francuskich przepisach po tej dacie nie mogły zostać uwzględnione przy badaniu zasadności skargi w omawianej sprawie. Orzekając więc co do istoty sprawy, Trybunał stwierdził, że w odnośnym dniu francuskie przepisy nie zachowywały kryterium niezależności w zakresie podstawowej funkcji obejmującej przydzielanie tras pociągów. W ocenie Trybunału, z dyrektywy 2001/14/WE jasno wynika także, że państwa członkowskie powinny włączyć w system pobierania opłat za infrastrukturę kolejową plan wykonania mający zachęcać zarówno przedsiębiorstwa kolejowe, jak i zarządcę infrastruktury do poprawy osiągniętych wyników sieci. Państwa członkowskie powinny wprowadzić zachęty, przy czym zachowują one swobodę wyboru konkretnych środków, o ile środki te tworzą spójną i przejrzystą całość i mogą być zakwalifikowane jako „plan wykonania”. Regulamin francuskiej sieci kolejowej, zawierający wszystkie informacje konieczne do korzystania z praw dostępu do tej sieci w latach 2011–2012, przewiduje zaś wyłącznie szczególne zasady pobierania opłat rezerwacyjnych za trasy pociągów towarowych, pod warunkiem, że łączna długość przekracza 300 km, a prędkość jest większa niż 70 km/h. System ten, w ocenie Trybunału nie tworzy zatem spójnej i przejrzystej całości, którą można by uznać za skuteczny plan wykonania w rozumieniu wspomnianej dyrektywy⁵⁷.

Z kolei w sprawie *Komisja v. Słowenia* Trybunał, uznając skargę Komisji za częściowo zasadną, orzekł, że Słowenia uchybiła ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440/EWG i załącznika II do tejże dyrektywy oraz art. 6 ust. 2–5, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 1 oraz art. 11 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE zobowiązaniom. Trybunał przypomniał, że zgodnie z dyrektywą 91/440 podejmowanie decyzji związanych z przydzielaniem tras, w tym określanie i ocena dostępności, uważa się za funkcje podstawowe. Trybunał wywiódł stąd, że na przedsiębiorstwo kolejowe nie można przenieść ogółu prac przygotowawczych do wydania takich decyzji o przydzieleniu tras pociągu, ponieważ zarówno określanie, jak i ocena dostępności tych tras uznane są za funkcje podstawowe. Trybunał przypomniał natomiast, że zarządzania ruchem nie należy uznawać za funkcję podstawową i że może być ono zatem powierzone zarządcy infrastruktury, który jest również przedsiębiorstwem kolejowym, jak w przypadku Słowenii, stąd też skarga Komisji w tym zakresie została oddalona. W odniesieniu zaś do zarzutów niewprowadzenia środków mających na celu stworzenie zachęt dla zarządcy infrastruktury do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wysokości opłat za dostęp oraz niewprowadzenia planu poprawy wydajności przedsiębiorstw kolejowych i zarządcy infrastruktury zgodnego z wymogami prawa UE, a także zarzutu dotyczącego obliczania wysokości opłaty pobieranej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, Trybunał wskazał, że argumenty podniesione przez Słowenię są zasadne wyłącznie względem

⁵⁷ Zob. także Komunikat prasowy TSUE nr 49/13 z 18.04.2013 r.

zmian wprowadzonych przepisami krajowymi po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii przesłanej do tego państwa członkowskiego przez Komisję w 2009 r. Tymczasem, takie zmiany nie mogły być uwzględniane przez Trybunał, co w konsekwencji spowodowało uznanie zarzutów Komisji za zasadne⁵⁸.

Wreszcie, w sprawie *Komisja v. Republika Czeska* Trybunał, uwzględniając w części skargę Komisji uznał, że nie przyjmując przepisów krajowych koniecznych w celu dostosowania się do art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 2, art. 11 i art. 30 ust. 5 dyrektywy 2001/14/WE Republika Czeska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy tych przepisów. W wyroku Trybunał podkreślił, że ustalenie maksymalnej stawki za użytkowanie infrastruktury kolejowej w drodze decyzji, wydawanej każdego roku przez Ministerstwo Finansów, wywołuje skutek w postaci ograniczenia zakresu uznania zarządcy infrastruktury w sposób niezgodny z celami dyrektywy 2001/14. Trybunał wywiódł stąd, że pierwszy zarzut Komisji jest uzasadniony. W odniesieniu do drugiego zarzutu Komisji, opartego na braku środków stwarzających zarządcom infrastruktury zachętę do obniżenia kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp, Trybunał uznał, że o ile finansowanie zarządcy infrastruktury kolejowej przez państwo może wywołać skutek w postaci zmniejszenia kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej, o tyle samo w sobie nie skutkuje zachętami względem tego zarządcy, ponieważ finansowanie to nie oznacza żadnego obowiązku po jego stronie. Trybunał uznał zatem, że zarzut drugi jest również uzasadniony. Dalej, odrzucając trzeci z zarzutów Komisji, Trybunał stwierdził, że Komisja nie przedstawiła żadnych konkretnych przykładów na to, że opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej są ustalane przez władze czeskie z pominięciem wymogów prawa unijnego. Trybunał stwierdził także, że przywołanych przez Republikę Czeską przepisów ustawowych i postanowień umów zbiorowych nie można w żadnym wypadku uznać za stanowiące spójną i transparentną całość, dającą się zakwalifikować jako „plan poprawy wydajności”, którego ustanowienia wymagają przywołane przez Komisję przepisy prawa unijnego. Tym samym, także i ten zarzut Komisji Trybunał uznał za uzasadniony. Wreszcie, Trybunał zakwestionował także obowiązujące w prawie czeskim przepisy, na mocy których decyzje urzędu transportu kolejowego mogą być zaskarżane w drodze odwołania administracyjnego do Ministerstwa Transportu jako sprzeczne z dyrektywą 2001/14/WE, w zakresie, w jakim wymaga ona, aby decyzje administracyjne wydane przez tenże organ były poddane wyłącznie kontroli sądowej.

3. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach, w których nie stwierdzono naruszenia prawa Unii Europejskiej

Rozpatrując skargi Komisji przeciwko Austrii i Niemcom, Trybunał wskazał, że aby móc wykonywać funkcje w zakresie pobierania opłat i alokacji infrastruktury kolejowej, zarówno *ÖBB-Infrastruktur*, jak i *Deutsche Bahn Netz* powinny być niezależne od ich odpowiednich spółek holdingowych pod względem prawnym, organizacyjnym i w zakresie podejmowania decyzji. Zdaniem Trybunału, Komisja nie przedstawiła żadnych dowodów na to, że podmioty te wymogu tego nie spełniają⁵⁹. Co więcej, Trybunał uznał, że posiadanie przez wskazane spółki odrębnej osobowości prawnej oraz własnych organów i środków, odrębnych od organów i środków ich

⁵⁸ Zob. także Komunikat prasowy TSUE nr 88/13 z 11.07.2013 r.

⁵⁹ Zob. pkt 63 wyroku w sprawie *Komisja v. Austria*, pkt 67 wyroku w sprawie *Komisja v. Niemcy*.

odpowiednich spółek holdingowych jest wystarczające dla uznania ich za podmioty niezależne w zakresie podejmowania określonych decyzji, a środki dodatkowe, których zastosowania domagała się Komisja (posiadanie przez zarządcę infrastruktury odrębnego personelu oraz odrębnych pomieszczeń) nie stanowią obowiązków, które wywieść można z art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440/EWG, a tym samym od państw członkowskich nie można wymagać ich przyjęcia w krajowych porządkach prawnych⁶⁰.

W odniesieniu zaś do skargi Komisji przeciwko Luksemburgowi, Trybunał przypomniał – podobnie jak w wyroku w sprawie *Komisja v. Węgry*⁶¹ – że w przypadku zakłóceń w ruchu lub zagrożenia, podjęcie koniecznych kroków w celu przywrócenia normalnej sytuacji w ruchu, łącznie z odwołaniem tras, jest związane z zarządzaniem ruchem, a nie z przyznawaniem tras pociągów⁶². Ponieważ zarządzanie ruchem nie jest objęte wymogiem niezależności, funkcję tę można powierzyć zarządcy infrastruktury, będącemu jednocześnie przedsiębiorstwem kolejowym. Kluczowe zdaniem Trybunału jest jednak to, że pomimo iż odwołanie tras pociągów w przypadku zakłóceń w ruchu nie jest uważane za funkcję podstawową, to ponowne przyznanie tych tras niewątpliwie stanowi już część funkcji podstawowych, które mogą być wykonywane wyłącznie przez niezależnego zarządcę lub przez organ alokujący. Ze względu na fakt, że nowego przydzielenia tras pociągów dokonuje zgodnie z przepisami luksemburskimi organ alokujący, czyli *Administration des Chemins de Fer* (ACF), Trybunał oddalił skargę Komisji.

IV. Podsumowanie – wyrok C-512/10 w sprawie *Komisja v. Polska* na tle pozostałych rozstrzygnięć TSUE

Powyższy przegląd zarzutów stnianych przez Komisję państwom członkowskim UE oraz rozstrzygnięć TSUE w tych sprawach rodzi pytanie o to, jak na tle wspomnianych spraw wygląda sytuacja faktyczna i prawna Polski, będąca przedmiotem sprawy C-512/10 *Komisja v. Polska*.

W swojej skardze przeciwko Polsce, Komisja zwróciła się do Trybunału o stwierdzenie, że: (1) nie podejmując środków koniecznych do zapewnienia, aby jednostka, której powierzono pełnienie funkcji podstawowych wymienionych w załączniku II do dyrektywy 91/440/EWG była niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe; (2) nie podejmując środków odpowiednich w celu zapewnienia we właściwym czasie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury; (3) nie wprowadzając systemu zachęt skłaniającego zarządcę infrastruktury do zmniejszenia kosztów i wielkości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, a także (4) nie zapewniając właściwej transpozycji przepisów dotyczących pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej znajdujących się w dyrektywie 2001/14/WE, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 i załącznika II do dyrektywy 91/440, art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 i 3, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, a także art. 6 ust. 1 tej ostatniej dyrektywy w związku z art. 7 ust. 3 i 4 dyrektywy 91/440.

Pierwszy z podniesionych zarzutów sformułowano w oparciu o identyczne podstawy prawne, jak zarzuty w sprawach *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Austria*, *Komisja v. Niemcy* i *Komisja v. Włochy*, a także podobnie do zarzutów podnoszonych w sprawach *Komisja v. Francja*, *Komisja*

⁶⁰ Zob. pkt 65 wyroku w sprawie *Komisja v. Austria*.

⁶¹ Zob. pkt 56 i 59 wyroku w sprawie *Komisja v. Węgry*.

⁶² Zob. pkt 34 wyroku w sprawie *Komisja v. Luksemburg*.

v. *Słowenia* oraz *Komisja v. Luksemburg*. W toku postępowania przed Trybunałem, Komisja, 12.04.2013 r. poinformowała Trybunał, że wycofuje się z pierwszego zarzutu podniesionego w skardze, dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440/EWG, a także art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE⁶³.

Drugi zarzut Komisji, dotyczący utrzymującego się braku równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej, oparty był o zarzut naruszenia art. 7 ust. 3–4 dyrektywy 91/440/EWG oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE⁶⁴. Zbliżone zarzuty Komisja formułowała już wcześniej także pod adresem Portugalii⁶⁵ i Węgier⁶⁶. Trybunał nie podzielił jednakże zarzutu Komisji uznając, że brak równowagi zysków i strat Polskich Linii Kolejowych S.A. nie może sam w sobie wystarczyć do uznania, że Polska nie wykonała zobowiązań ciążących na niej na mocy prawa UE. Do przyjęcia takiego wniosku należy ponadto wykazać, że brak równowagi rachunkowej występuje w „normalnych warunkach działalności gospodarczej” i „w stosownym czasie”. Tymczasem Trybunał zauważył, że w Polsce początek niezależnego zarządzania infrastrukturą kolejową miał miejsce niedawno (pierwsza subwencja państwowa została przyznana dopiero w 2006 r.). Jednocześnie, pomimo dofinansowania zarządcy infrastruktury przez państwo polskie, jego przychody uległy obniżeniu, po części także ze względu na poważny kryzys gospodarczy występujący na terenie UE⁶⁷.

Trzeci ze stawianych zarzutów, zbliżony do tych podnoszonych przez Komisję w sprawach przeciwko Węgrom, Niemcom, Francji, Słowenii i Republice Czeskiej, oparty o naruszenie art. 6 ust. 2–3 dyrektywy 2001/14/WE, dotyczył braku ustanowienia zachęt dla zarządcy infrastruktury do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury kolejowej i wielkości opłat za dostęp do niej. W tym przypadku, Trybunał uwzględnił zarzut Komisji, zauważając przy tym, że mimo iż przepisy ustawy o transporcie kolejowym⁶⁸ zakładają cel w postaci zmniejszenia kosztów i wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury, to nie definiują jednakże mechanizmu zachęt umożliwiającego osiągnięcie tego celu⁶⁹. Ponadto, zdaniem Trybunału, przepisy te nie wprowadzają środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami, tak aby zarządca infrastruktury ponosił odpowiedzialność w zakresie swej działalności przed właściwym organem⁷⁰. Nadto, środki, na które powołuje się Polska, nie są ujęte w wieloletniej umowie finansowania, jak przewiduje to prawo UE⁷¹.

Ostatni, czwarty zarzut Komisji dotyczył braku właściwej implementacji do polskiego porządku prawnego wynikających z art. 7 ust. 3 oraz art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE, zasad obliczania opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej. Także i w tym przypadku, zarzuty stawiane Polsce nie stanowiły *novum* w porównaniu do zarzutów stawianych przez Komisję pozostałym państwom członkowskim UE. W odniesieniu do wskazanego tutaj zarzutu, należy mieć na względzie przede wszystkim podobieństwo do zarzutów podnoszonych w sprawach *Komisja v. Węgry*, *Komisja v. Niemcy*, *Komisja v. Słowenia*, *Komisja v. Republika Czeska*. Trybunał nie uwzględniając

⁶³ Zob. pkt 20 wyroku w sprawie *Komisja v. Polska*.

⁶⁴ Zob. pkt 22 wyroku w sprawie *Komisja v. Polska*.

⁶⁵ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Portugalia*.

⁶⁶ Zob. wyrok w sprawie *Komisja v. Węgry*.

⁶⁷ Zob. pkt 40–43 wyroku w sprawie *Komisja v. Polska* oraz Komunikat prasowy TSUE nr 64/13 z 30.05.2013 r.

⁶⁸ Zob. art. 38a ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym, tj. Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.

⁶⁹ Zob. pkt 57 wyroku w sprawie *Komisja v. Polska*.

⁷⁰ Zob. pkt 58 wyroku w sprawie *Komisja v. Polska*.

⁷¹ Zob. pkt 59 wyroku w sprawie *Komisja v. Polska*.

zarzutu Komisji dotyczącego naruszenia art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE⁷², uwzględnił w zakresie, w jakim polskie przepisy pozwalają, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu do infrastruktury kolejowej i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnić koszty, których nie można uznać za koszty bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami w rozumieniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14⁷³.

⁷² Zob. pkt 87–88 wyroku w sprawie *Komisja v. Polska*.

⁷³ Zob. pkt 89 wyroku w sprawie *Komisja v. Polska*.