

Polska uchybiła dwóm zobowiązaniom wynikającym z prawa UE w dziedzinie transportu kolejowego.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 30.05.2013 r.
w sprawie C-512/10 *Komisja v. Polska*¹

I. Omawiany wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunału) dotyczy sprawy będącej jednym z podobnych sporów sądowych, wszczętych przez Komisję Europejską (dalej: KE lub Komisję) na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), przeciwko wielu państwom członkowskim UE, z uwagi na niewypełnianie ciężących na nich zobowiązań wynikających z dyrektyw w tej dziedzinie². Chodzi tu szczególnie o niedokonanie lub niedokonanie niewłaściwej implementacji obowiązku ustalenia odpowiednich warunków w celu zapewnienia, że zestawienia rachunkowe zarządcy infrastruktury będą przynajmniej bilansować dochody z opłat za infrastrukturę, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej oraz finansowanie przez państwo z jednej strony, z drugiej zaś – wydatki na infrastrukturę³.

II. Polska sprawa rozpoczęła się wniesieniem przez Komisję do Trybunału w dniu 26 października 2010 r. skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w której zarzuciła Polsce niewypełnienie niektórych ciężących na niej zobowiązań wynikających z prawa Unii w dziedzinie transportu kolejowego. Formalnie biorąc, Komisja postawiła Polsce cztery zarzuty: (1) niepodjęcia środków koniecznych do zapewnienia, aby jednostka, której powierzono pełnienie funkcji zarządzania infrastrukturą kolejową⁴ była niezależna od przedsiębiorstwa świadczącego kolejowe usługi transportowe; (2) niepodjęcia środków odpowiednich w celu zapewnienia we właściwym czasie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej; (3) niewprowadzenia systemu zachęt skłaniającego zarządcę infrastruktury do zmniejszenia kosztów i wielkości opłat za dostęp do infrastruktury; (4) niezapewnienia właściwej transpozycji przepisów dotyczących opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej znajdujących się w dyrektywie 2001/14⁵.

Już po wniesieniu skargi Komisja wycofała się z pierwszego zarzutu dotyczącego naruszenia art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440 oraz art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2011/14.

III. W wyroku z 30 maja 2013 r., którego uzasadnienie zawiera najpierw wyniki przeprowadzonej przez Trybunał analizy relewantnych dla sprawy przepisów prawa unijnego (art. 7 ust. 3 i 4 dyrektywy 91/440 oraz art. 7 ust. 3 i art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14) oraz polskiego (art. 15

¹ Pobrano z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=122389&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3564660>.

² Były to sprawy: a) rozstrzygnięte już wcześniej (C-557/10 *Komisja v. Portugalia*; C-528/10 *Komisja v. Grecja*; C-473/10 *Komisja v. Węgry*; C-483/10 *Komisja v. Hiszpania*; C-555/10 *Komisja v. Austria*; C-556/10 *Komisja v. Niemcy*; C-625/10 *Komisja v. Francja*), rozstrzygnięte później niż sprawa C-512/10 (C-627/10 *Komisja v. Słowenia*; C-545/10 *Komisja v. Republika Czeska*; C-421/11 *Komisja v. Luksemburg*) i wciąż jeszcze się toczące (C-369/11 *Komisja v. Włochy*). W sprawie szczegółowej dokumentacji i łącznego omówienia tych wyroków zob. wyżej Ł. Gołąb, *Przegląd orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach z zakresu transportu kolejowego*, iKAR 2013, vol. 2(4).

³ Zobowiązania te wynikają przede wszystkim z dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. UE 2001 L 75/29), zmienionej dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. (Dz.U. UE 2004 L 164/44).

⁴ Funkcje te były wymienione w zał. II do dyrektywy 91/440 z 29.07.21991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. WE 1991 L 237/25), zmienionej dyrektywą 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. (Dz.U. 2004 L 164/164); dalej: dyrektywa 91/440.

⁵ Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego 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.U. 2001 L 75/29), zmieniona dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. (Dz.U. 2004 L 164/44).

ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP⁶, art. 33 ust. 1–8 ustawy o transporcie kolejowym⁷ oraz §§ 6–8 rozporządzenia w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury⁸), pierwszy z utrzymanych przez Komisję zarzutów oddalono, dwa następne zostały jednak uznane za uzasadnione. Trybunał podzielił przy tym w całości opinię rzecznika generalnego N. Jääskinena z 13 grudnia 2012 r.⁹

IV. Istotą zarzutu, który został przez Trybunał oddalony, było niepodjęcie przez Polskę odpowiednich środków mających na celu zapewnienie we właściwym czasie równowagi finansowej zarządcy infrastruktury – Polskich Linii Kolejowych S.A. (dalej: PLK). W tym przypadku Trybunał orzekł, że brak równowagi zysków i strat spółki PLK nie może sam w sobie wystarczyć do uznania, że Polska nie wykonała zobowiązań ciążących na niej na mocy prawa Unii. Do przyjęcia takiego wniosku należy ponadto wykazać, że brak równowagi rachunkowej występuje w „normalnych warunkach działalności gospodarczej” i „w stosownym czasie” (pkt 35 wyroku). Tymczasem Trybunał zauważył, że w Polsce początek niezależnego zarządzania infrastrukturą kolejową miał miejsce niedawno (pierwsza subwencja państwowa została przyznana w 2006 r.). Jednocześnie, pomimo dofinansowania zarządcy infrastruktury przez państwo polskie, jego przychody uległy obniżeniu, częściowo ze względu na poważny kryzys gospodarczy występujący w Unii Europejskiej (pkt 36–42 wyroku). Trybunał odrzucił zatem twierdzenia Komisji i orzekł, że Polska ustanowiła warunki w celu zapewnienia, w normalnych warunkach działalności gospodarczej i w stosownym czasie, równowagi finansowej zarządcy infrastruktury kolejowej (pkt 43–44 wyroku).

V. Trybunał uwzględnił natomiast zarzut, w którym Komisja podnosi, że Polska, niezgodnie z prawem Unii, nie wprowadziła zachęt do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wysokości opłat za dostęp do niej. Pomimo iż polskie przepisy w dziedzinie transportu kolejowego zakładają cel zmniejszenia kosztów i wysokości opłat za korzystanie z niego, nie definiują one jednak mechanizmu zachęt umożliwiającego osiągnięcie tego celu. Ponadto przepisy te nie wprowadzają środków kontrolnych z odpowiednimi upoważnieniami, tak aby zarządca infrastruktury ponosił odpowiedzialność w zakresie swej działalności przed właściwym organem. Co więcej, środki, na które powołuje się Polska, nie są ujęte w wieloletniej umowie finansowania, jak przewiduje to prawo Unii (pkt 57–59 wyroku). W rezultacie Trybunał stwierdził, że Polska uchybiła ciążącym na niej zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.

VI. W końcu Trybunał uwzględnił zarzut Komisji dotyczący obliczania opłat pobieranych za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń. Zgodnie z prawem Unii, opłaty te powinny być ustalone „po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”¹⁰ (pkt 73 wyroku). W tym względzie Trybunał orzekł, że część kosztów utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego, która odpowiada kosztom stałym, jakie musi ponieść zarządca, nawet jeśli przejazd pociągiem nie następuje, a także amortyzacja, która jest ustalana nie na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, nie mogą być uznane za wynikające bezpośrednio

⁶ Ustawa z 8.09.2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. 2000, Nr 84, poz. 948).

⁷ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94).

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 27.02.2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury (Dz.U. z 2009 r. Nr 435, poz. 274).

⁹ Pobrano z: <http://curia.europa.eu>.

¹⁰ Art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

z wykonywania przewozów pociągami (pkt 76–82 oraz 84 wyroku). Ponadto koszty pośrednie i koszty finansowe nie mają w oczywisty sposób żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami (pkt 83 wyroku). W rezultacie, 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 Unii (pkt 89 wyroku).

VII. Uznając oba ww. zarzuty za uzasadnione, Trybunał stwierdził, że Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na podstawie – odpowiednio – art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14. Polska jest zobowiązana zastosować się do tego wyroku. Jeżeli Komisja uznałaby, że Polska nie zastosowała się do wyroku, mogłaby wnieść do Trybunału nową skargę i domagać się sankcji finansowych. O ile jednak wykonanie wyroku w zakresie pierwszego z potwierdzonych wyrokiem C-512/10 zarzutów wymaga dokonania zmian w obowiązującym w Polsce prawie kolejowym, o tyle wykonanie wyroku w zakresie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej może i powinno odbywać się w „bieżącym” stosowaniu polskiego prawa kolejowego w drodze prounijnej wykładni norm dyrektywy 2001/14, a tam gdzie to nie jest możliwe w drodze bezpośredniego ich stosowania¹¹. Pewne problemy może oczywiście rodzić fakt, że w międzyczasie wygasła moc obowiązująca dyrektywy 2001/14, a termin implementacji przez państwa członkowskie, w tym przez Polskę, dyrektywy 2012/34/UE¹², która zastąpiła m.in. dyrektywę 2001/14 i która wprowadziła istotne zmiany w unijnym prawie kolejowym, upływa dopiero 16 czerwca 2015 r.

Tadeusz Skoczny

Zakład Europejskiego Prawa Gospodarczego
WZ UW

¹¹ Zob. szerzej: K. Kowalik-Bańczyk, T. Skoczny, *Opinia w sprawie skutków wyroku C-512/10 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej dla postępowań w sprawie zatwierdzania stawek przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego*, 3.07.2013 r., pobrano z: www.cars.wz.uw.edu.pl/doradztwo.html.

¹² Dyrektywa Parlamentu i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. UE 2012 L 343/32).