

internetowy
**KWARTALNIK
ANTYMONOPOLOWY I
REGULACYJNY**

1(13)

2024

- **Usługi publiczne w kolejowym transporcie towarowym**
- **Możliwość zaskarżenia do organu regulacyjnego opłat za dostęp do infrastruktury, których okres ważności już upłynął**
- **Czy bez regulacji możliwa jest ekologiczna kolej?**
- **Finansowanie sporów sądowych przez podmiot trzeci – perspektywa polska**

ISSN 2299-5749

internetowy
KWARTALNIK
ANTYMONOPOLOWY I
REGULACYJNY

1(13)

2024

151. publikacja Programu Wydawniczego CARS

Redaktor naczelny: dr hab. Anna Piszcz, prof. UwB

Redaktor statystyczny: prof. dr hab. Jerzy Wierziński

Redaktor językowy: Anita Sosnowska

Projekt okładki: Darek Kondefer

ISSN: 2299-5749

Licencja: Creative Commons 4.0 Polska

Redakcja: Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS);

PL – 02-678 Warszawa, ul. Szturmowa 3; tel. (+48-22) 55-34-126;

www.ikar.wz.uw.edu.pl

e-mail: ikar@wz.uw.edu.pl

Wydawca: Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28,

PL – 00-927 Warszawa; tel. (+48-22) 55-34-164

Skład i łamanie: Dom Wydawniczy ELIPSA;

PL – 00-189 Warszawa, ul. Inflancka 15/198;

tel.: (+48-22) 635-03-01; www.elipsa.pl

e-mail: elipsa@elipsa.pl

CARS

Centre for Antitrust and Regulatory Studies
Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych



RADA NAUKOWA

Prof. dr hab. **Andrzej Wróbel** (sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku) – przewodniczący.

Prof. dr hab. **Cezary Kosikowski** (doktor honoris causa Uniwersytetu im. Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, emerytowany pracownik Uniwersytetu w Białymstoku) – wiceprzewodniczący.

Członkowie:

Prof. dr hab. **Jan Barcz** (kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie).

Prof. dr hab. **Sławomir Dudzik** (Katedra Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego).

Prof. dr hab. **Anna Fornalczyk** (partner COMPER Fornalczyk i Wspólnicy Sp.j.).

Prof. ALK dr hab. **Waldemar Hoff** (kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Prawa Administracyjnego Gospodarczego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie).

Prof. dr hab. **Leon Kieres** (sędzia Trybunału Konstytucyjnego).

Prof. dr hab. **Konrad Kohutek** (kierownik Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego).

Dr hab. **Krystyna Kowalik-Bańczyk** (sędzia Sądu UE).

Prof. UMCS dr hab. **Grzegorz Kozioł** (Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie).

Prof. dr hab. **Małgorzata Król-Bogomilska** (kierownik Katedry Prawa Karnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego).

Prof. INP PAN dr hab. **Dawid Miąsik** (Zakład Prawa Europejskiego INP PAN; sędzia Sądu Najwyższego).

Prof. USZ dr hab. **Rajmund Molski** (kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego).

Prof. ALK dr hab. **Bartłomiej Nowak** (Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa UE Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; Prorektor ds. Współpracy z Otoczeniem w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie).

Prof. UAM dr hab. **Bożena Popowska** (Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; emerytowana sędzia NSA).

Prof. dr hab. **Tadeusz Skoczny** (honorowy dyrektor CARS).

Prof. dr hab. **Kazimierz Strzyczkowski** (Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie).

Prof. dr hab. **Włodzimierz Szpringer** (Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Finansowego Przedsiębiorstw w Szkole Głównej Handlowej; Katedra Prawnych Problemów Administracji i Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego).

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Prof. UwB dr hab. **Anna Piszcz** (kierownik Pracowni Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku) – redaktor naczelna; e-mail: piszcz@uw.edu.pl.

Dr hab. **Maciej Bernatt** (dyrektor Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych i kierownik Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego) – zastępca redaktora naczelnego ds. ochrony konkurencji i konsumentów; e-mail: mbernatt@wz.uw.edu.pl.

Prof. dr hab. **Stanisław Piątek** (kierownik Zakładu Administracyjno-Prawnych Problemów Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego) – zastępca redaktora naczelnego ds. regulacji sektorowych; e-mail: spiatek@wz.uw.edu.pl.

Prof. dr hab. **Jerzy Wierzbński** (kierownik Zakładu Metod Matematycznych i Statystycznych Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego) – redaktor statystyczny; e-mail: wierzbinski@wz.uw.edu.pl.

Prof. UW dr hab. **Cezary Banasiński** (kierownik Centrum Prawa Technologii Cyfrowych i Przedsiębiorczości WPIA UW) – redaktor tematyczny ds. ustrojowego prawa konkurencji; e-mail: c.banasinski@wpia.uw.edu.pl.

Dr **Michał Będkowski-Kozioł** (Zakład Publicznego Prawa Gospodarczego, Katedra Prawa Gospodarczego i Gospodarki Cyfrowej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) – redaktor tematyczny ds. regulacji transportu; e-mail: m.bedkowski.koziol@uksw.edu.pl.

Dr **Mateusz Chołodecki** (CARS) – redaktor tematyczny ds. regulacji komunikacji elektronicznej; e-mail: mateusz.cholodecki@amu.edu.pl.

Dr hab. **Marzena Czarnecka**, prof. ucz. (kierownik Katedry Transformacji Energetycznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach) – redaktor tematyczna ds. regulacji sektora elektroenergetycznego i odnawialnych źródeł energii; e-mail: marzena.czarnecka@ue.katowice.pl.

Dr **Łukasz Gołąb** (Katedra Prawa Gospodarczego i Gospodarki Cyfrowej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) – redaktor tematyczny ds. regulacji transportu kolejowego i lotniczego; e-mail: l.golab@uksw.edu.pl.

Prof. WSliZ dr hab. **Agata Jurkowska-Gomułka** (kierownik Katedry Nauk o Polityce i Administracji w Kolegium Mediów i Komunikacji Społecznej Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie; prorektor WSliZ ds. Nauki) – redaktor tematyczna ds. materialnoprawnych regulacji konkurencji; e-mail: ajurkowska@wsiz.edu.pl.

Dr **Magdalena Knapp** (Zakład Europejskiego Prawa Gospodarczego na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego) – redaktor tematyczna ds. przeciwdziałania nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej; e-mail: mknapp@wz.uw.edu.pl.

Dr **Marcin Kraśniewski** (adiunkt w Katedrze Transformacji Energetycznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach) – redaktor tematyczny ds. regulacji sektora gazowego, ciepłowniczego i paliwowego; e-mail: mar.krasniewski@gmail.com.

Prof. INP PAN dr hab. **Grzegorz Materna** (kierownik Zakładu Prawa Konkurencji, Instytut Nauk Prawnych PAN) – redaktor tematyczny ds. procesowego prawa konkurencji; e-mail: g_materna@wp.pl.

Prof. UŁ dr hab. **Monika Namysłowska** (kierownik Katedry Europejskiego Prawa Gospodarczego WPIA UŁ) – redaktor tematyczna ds. ochrony konsumentów; e-mail: mnmyslowska@wpia.uni.lodz.pl.

Prof. UW r dr hab. **Edyta Rutkowska-Tomaszewska** (Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski) – redaktor tematyczna ds. regulacji rynku finansowego i ochrony klienta usług finansowych; e-mail: edyta.rutkowska-tomaszewska@uwr.edu.pl.

Dr **Dominik Wolski** (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie) – redaktor tematyczny ds. prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji; e-mail: dwolski@kozminski.edu.pl.

Michał Rzemyszkiewicz (Koordynator Krajowy CARS) – redaktor techniczny; e-mail: ikar@wz.uw.edu.pl; Mrzemyszkiewicz@wz.uw.edu.pl.

Spis treści

Od redaktorów tematycznych numeru 5

Artykuły

Stefan Akira Jarecki, **Usługi publiczne w kolejowym transporcie towarowym**. 7

Iwona Miedzińska, **Możliwość zaskarżenia do organu regulacyjnego opłat za dostęp do infrastruktury, których okres ważności już upłynął** 24

Ewelina Nieznalska, Anna Głusiec, **Czy bez regulacji możliwa jest ekologiczna kolej?** . . 32

Patrycja Okońska, **Finansowanie sporów sądowych przez podmiot trzeci – perspektywa polska** 47

Przegląd prawa i orzecznictwa

Daria Niesteruk, **Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. akt I NSK 16/21** 63

Recenzje piśmiennictwa

Marcin Kraśniewski, **Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna**, Instytut De Republica, Warszawa 2023, ss. 680 (Michał Będkowski-Kozioł) 69

Hans-Bernd Schäfer, Claus Ott, Jarosław Beldowski, **Ekonomiczna analiza prawa cywilnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne i prawo umów**, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, ss. 510 (Marcin Kraśniewski) 74

Sprawozdania

International Conference *Charting Tomorrow: Bridging Knowledge and Action in Sustainable Finance*, Warsaw, September 30th 2023 (Helena Kordasiewicz) 79

Ogólnopolskie seminarium naukowe oraz premiera książki *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna*, Katowice, 2 lutego 2024 roku (Marcin Kraśniewski) 83

Contents, Summaries and Key Words 90

Od redaktorów tematycznych numeru

Oddajemy w Państwa ręce kolejny już zeszyt *internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego* (iKAR) poruszający przede wszystkim problematykę regulacji w transporcie kolejowym.

Numer otwiera artykuł Stefana Akiry Jareckiego pt. „Usługi publiczne w kolejowym transporcie towarowym”, w którym Autor próbuje ustalić przyczyny zmiany podejścia Komisji Europejskiej do pojęcia „usług publicznych” w kolejowym transporcie towarowym oraz dokonać analizy konsekwencji tej zmiany. W artykule wyjaśniono także jakie rodzaje usług kolejowych przewozów towarowych można zakwalifikować jako usługi publiczne oraz jakie warunki powinny zostać spełnione, aby finansowanie tych usług można było uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym UE. Na kolejnych stronach Iwona Miedzińska w opracowaniu pt. „Możliwość zaskarżenia do organu regulacyjnego opłat za dostęp do infrastruktury, których okres ważności już upłynął” bada problematykę możliwości zaskarżenia przez przewoźników kolejowych do organu regulacyjnego, naliczonych przez zarządcę infrastruktury kolejowej, tzw. starych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, tj. takich, których okres ważności już upłynął. Ewelina Nieznalska i Anna Głusiec w tekście pt. „Czy bez regulacji możliwa jest ekologiczna kolej?” podejmują z kolei próbę odpowiedzi na pytanie czy możliwe jest wprowadzenie ekologicznej kolei w Polsce i UE bez stworzenia odpowiednich (nowych) regulacji prawnych. Rubrykę artykułów zamyka tekst Patrycji Okońskiej pt. „Finansowanie sporów sądowych przez podmiot trzeci – perspektywa polska”. Autorka zajmuje się w nim niezwykle aktualną problematyką finansowania sporów sądowych, które jest formą inwestycji komercyjnych podmiotów w postępowania o wysokich wartościach przedmiotu sporu, w szczególności w postępowania grupowe. Potencjał zewnętrznego finansowania sporów oraz zwiększone ryzyko nadużyć, jakie ono ze sobą niesie, zostały zauważone na poziomie Unii Europejskiej, natomiast regulacja prawna obowiązująca obecnie w Polsce nie obejmuje wszystkich narzędzi wykorzystywanych przez strony, w tym uzyskania inwestycji w spór od podmiotu trzeciego. Autorka analizuje rodzaje ryzyka związane z tym niedostatkiem regulacji prawnej.

W rubryce przeglądów prawa i orzecznictwa po raz kolejny zostało umieszczone omówienie orzeczenia przygotowane przez studentkę (Daria Niesteruk), a nagrodzone pierwszą nagrodą w dorocznym konkursie organizowanym przez Zakład Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Koncepcję numeru poświęconego w pełni szeroko rozumianym zagadnieniom prawa transportu kolejowego uzupełniają recenzje dwóch monografii naukowych – Marcina Kraśniewskiego pt.: „Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna”, Instytut De Republica, Warszawa 2023 (rec. Michał Będkowski-Koziół) oraz Hansa-Bernda Schäfera, Clausa Otta i Jarosława Bełdowskiego pt.: „Ekonomiczna analiza prawa cywilnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne i prawo umów”, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024 (rec. Marcin Kraśniewski). Numer zamykają wreszcie sprawozdania z istotnych wydarzeń naukowych, w tym tych dotyczących sektora transportu kolejowego.

Podobnie, jak w przypadku poprzednich numerów, redaktorzy prowadzący chcieliby serdecznie podziękować wszystkim Autorom opracowań opublikowanych w niniejszym numerze iKAR-a. Mamy nadzieję, że opracowania te przyczynią się do zwiększenia zainteresowania przedstawicieli m.in. polskiej doktryny publicznego prawa gospodarczego prawem transportowym. W sposób szczególny chcielibyśmy podziękować także wszystkim Recenzentom, których bezinteresowny trud i gotowość sporządzania szczegółowych i wyczerpujących recenzji zawierających liczne opinie i sugestie dotyczące treści prezentowanych opracowań wpłynęły bez wątpienia na poziom merytoryczny numeru.

Na sam koniec podziękowania należą się także wszystkim osobom, które pozytywnie odpowiedziały, niekiedy już po raz kolejny, na skierowane do całego środowiska zaproszenie do współpracy przy tworzeniu tego unikatowego projektu, jakim jest zamysł cyklicznego wydawania numeru czasopisma naukowego w całości poświęconego kwestiom szeroko rozumianej regulacji w sektorze transportu kolejowego.

Życzymy owocnej lektury i zapraszamy do dalszej współpracy.

dr Michał Będkowski-Kozioł

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: m.bedkowski.koziol@uksw.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2182-3490>

dr Łukasz Gołąb

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: l.golab@uksw.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0986-8669>

Stefan Akira Jarecki*

Usługi publiczne w kolejowym transporcie towarowym

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Pojęcie „usługi publicznej”
- III. Usługi publiczne w przewozach towarowych
 1. Dotychczasowe poglądy w kwestii usług publicznych w przewozach towarowych
 2. Zmiana podejścia Komisji Europejskiej
 3. Przyczyny zmiany podejścia Komisji Europejskiej
 4. Kwalifikacja przewozów towarowych jako usługi publicznej
 5. Jakie przewozy mogą mieć charakter służby publicznej?
 6. Jakie warunki trzeba spełnić by finansowanie przewozów było zgodne z rynkiem wewnętrznym UE?
 7. Zaproponowane zmiany legislacyjne
- IV. Wnioski

Streszczenie

Dotychczas praktycy i naukowcy na ogół uważali, że w transporcie lądowym pojęcie „usług publicznych” może odnosić się jedynie do ruchu pasażerskiego. Ostatnio podejście to uległo jednak zmianie. Komisja Europejska stwierdziła, że usługi publiczne mogą być świadczone także w zakresie kolejowych przewozów towarowych. Usługi kolejowego transportu towarowego można zakwalifikować jako usługi publiczne jedynie wówczas, gdy dane państwo członkowskie udowodni, że istnieje rzeczywiste zapotrzebowanie na takie usługi, które nie jest w ogóle lub w wystarczającym stopniu zaspokajane przez rynek. Obecnie, aby zapewnić finansowanie niektórych usług kolejowego transportu towarowego, państwa członkowskie muszą spełnić warunki określone w orzeczeniu Trybunału w sprawie *Altmark* lub zgłosić pomoc Komisji Europejskiej zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE. Stanowi to znaczne obciążenie administracyjne. Komisja zaproponowała jednak wprowadzenie wyłączenia grupowego w odniesieniu do rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie kolejowego transportu towarowego. Celem artykułu jest ustalenie przyczyn zmiany podejścia Komisji Europejskiej oraz analiza jej konsekwencji. W artykule wyjaśniono, jakie rodzaje usług kolejowych przewozów towarowych można zakwalifikować jako usługi publiczne oraz jakie warunki powinny zostać spełnione, aby finansowanie tych usług można było uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym UE.

* Doktor habilitowany w dyscyplinie nauk prawnych, profesor uczelniany Politechniki Warszawskiej; wykładowca i koordynator kształcenia w obszarze prawo i administracja w Krajowej Szkole Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego; uczestnik Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji; członek Rady Naukowej Fundacji ProKolej; e-mail: stefan.jarecki@pw.edu.pl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5738-3036>.

Słowa kluczowe: usługi publiczne; kolejowy transport towarowy; ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych; pomoc publiczna.

JEL: K23

I. Wprowadzenie

Dotychczas, zarówno w doktrynie, jak i na poziomie organów UE, uznawano, że w transporcie lądowym usługi publiczne mogą dotyczyć wyłącznie przewozów pasażerskich. W praktyce jedynie w zakresie tego rodzaju przewozów ustanawiano takie usługi. Obecnie wyraźnie widoczna jest jednak zmiana podejścia do tego zagadnienia. Co najmniej w dwóch dokumentach Komisja Europejska wprost wskazała na możliwość kwalifikowania niektórych usług przewozów towarowych jako usług publicznych i tym samym rekompensowania kosztów ich wykonywania przez państwo. Zmiana ta może mieć daleko idące konsekwencje i to znacznie wykraczające poza sam sektor transportu kolejowego.

W praktyce ustanowienie usług publicznych w danej dziedzinie polega na umożliwieniu realizacji działalności, która jest potrzebna i pożądana społecznie, a która (bez tak czy inaczej rozumianego) finansowania publicznego nie mogłaby (przynajmniej w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach) być wykonywana. Pojawienie się usług publicznych w obszarze kolejowych przewozów towarowych powinno zatem skutkować rozwojem nierealizowanych obecnie w ich ramach usług. Będzie to miało wpływ na inne rodzaje transportu, nie pozostanie także obojętne społecznie.

Celami niniejszego artykułu są: ustalenie przyczyn wskazanej powyżej zmiany podejścia; przeanalizowanie jej konsekwencji; wyjaśnienie jakiego typu przewozy kolejowe mogą być uznawane za mające charakter służby publicznej; zbadanie jakie warunki powinny zostać spełnione by państwo mogło rekompensować koszty ich realizacji, a także próba przewidzenia kierunków działań legislacyjnych prawodawcy UE w tym zakresie.

W niniejszym artykule skupiam się na ustalaniu istniejących przepisów prawa, ich wyjaśnianiu (interpretacji) i systematyzacji. Rozważania czynione tutaj są zatem oparte na metodzie dogmatycznej. W zakresie, w jakim odwołuję się do dorobku orzeczniczego sądów unijnych, a także sytuacji na rynku kolejowego, niniejszy artykuł ma do pewnego stopnia wymiar empiryczny.

II. Pojęcie „usługi publicznej”

Realizacja założonych przeze mnie celów wymaga w pierwszym rzędzie przybliżenia pojęcia „usługi publicznej”. Usługa publiczna (usługa w ogólnym interesie gospodarczym), to usługa świadczona publicznie w sposób niedyskryminacyjny i ciągły, której świadczenia dany podmiot (operator) nie podjąłby bez rekompensaty ze względu na własny interes gospodarczy lub nie podjąłby na takich samych warunkach lub w takim samym zakresie, odznaczająca się większym bezpieczeństwem, wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych. Usługa publiczna to zatem szczególny rodzaj usługi, która bez interwencji państwa nie mogłaby zostać zapewniona w taki sam sposób przez rynek. Znaczenie pojęcia „usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym” zmienia się stopniowo i zależy między

innymi od potrzeb obywateli, zmian technologicznych i rynkowych, a także od preferencji społecznych i politycznych w poszczególnych państwach członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, że usługi w ogólnym interesie gospodarczym są usługami posiadającymi szczególne, charakterystyczne cechy odróżniające je od innych rodzajów działalności gospodarczej (Nicolaidis, 2006, s. 575). Wobec braku definicji usługi w ogólnym interesie gospodarczym w prawie UE, państwa członkowskie dysponują dużą swobodą w zaliczaniu konkretnych usług do tej kategorii. Kompetencje Komisji Europejskiej w tym zakresie są ograniczone do sprawdzania czy dane państwo nie popełniło oczywistego błędu w ocenie, dokonując kwalifikacji określonej usługi, co nie oznacza dowolności czy arbitralności działań państw członkowskich¹. Choć państwo dysponuje szerokim zakresem uznania w określeniu tego, co uważa za usługę w ogólnym interesie gospodarczym, nie zwalnia go to z czuwania, by spełniała ona pewne minimalne kryteria wspólne dla wszystkich tego rodzaju usług, które zostały sprecyzowane w orzecznictwie². Chodzi tu zwłaszcza o istnienie aktu władzy publicznej, powierzającego danym podmiotom świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, a także powszechny i obowiązkowy charakter tych usług³. Brak udowodnienia przez państwo członkowskie, że kryteria te zostały spełnione bądź niespełnienie ich może stanowić oczywisty błąd w ocenie. Usługa publiczna musi służyć obywatelom lub leżeć w interesie całego społeczeństwa (Dudzik, 2002, s. 334; Szydło, 2005, s. 138). Adresaci powinni mieć zagwarantowany dostęp do niej zarówno w sensie faktycznym (stworzenie warunków do rzeczywistego dostępu), jak i prawnym (obowiązek świadczenia usług na rzecz adresatów spełniających określone warunki). Usługa ta nie może służyć zaspokajaniu interesów prywatnych. Usługa publiczna to wyłącznie usługa pożądana społecznie, której nie zapewnia rynek. By zakwalifikować daną usługę jako publiczną, trzeba udowodnić, że społeczeństwo potrzebuje dokładnie takiej, a nie innej usługi (istnieje zapotrzebowanie społeczne na usługę) i jednocześnie, że w takim zakresie, w jakim oczekuje tego społeczeństwo (np. w zakresie ceny i jakości) dana usługa nie jest zapewniana przez rynek (nie może być świadczona na normalnych zasadach rynkowych, tj. bez interwencji władz publicznych – ustanowienia obowiązku świadczenia usług i wypłacenia rekompensaty). W odniesieniu do niedyskryminacyjnego charakteru usługi publicznej należy wskazać, że dyskryminacja ma miejsce wówczas, gdy podobne (jednakowe) sytuacje są traktowane niejednakowo lub przeciwnie – różne sytuacje są traktowane w taki sam (podobny) sposób, chyba że istnieje obiektywne uzasadnienie dla odmiennego traktowania (Wróbel, 2008, s. 353; Szydło, 2005, s. 263; Czaplinski, 2004, s. 98)⁴. Przy rozpatrywaniu tej cechy usługi publicznej należy mieć na względzie sformułowany w art. 18 TFUE zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Usługa publiczna nie może mieć charakteru incydentalnego, jednorazowego, musi służyć zaspokajaniu trwale występujących potrzeb przewozowych społeczeństwa. Za usługę publiczną można uznać taką usługę, która wprawdzie mogłaby być świadczona komercyjnie (na zasadach rynkowych), lecz nie na takich samych warunkach (bezpieczeństwo, jakość, cena itp.). Uzasadnieniem kwalifikacji usługi jako usługi publicznej może być na przykład

¹ Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa do rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE 2012 C 8/4, pkt 45–46; orzeczenia Sądu z 12.02.2008 r. w sprawie *BUPA i in. przeciwko Komisji* (T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 166–169; 172; z 15.06.2005 r. w sprawie *Fred Olsen, SA przeciwko Komisji* (T-17/02, EU:T:2005:218, pkt 216).

² Pkt 24 komunikatu Komisji – wytyczne wspólnotowe w sprawie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu od szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych (Dz. Urz. UE 2009 C 235/7).

³ Orzeczenie Sądu w sprawie *BUPA i in. przeciwko Komisji*, T-289/03, pkt 127.

⁴ Istnieje wiele różnych koncepcji dyskryminacji, na ich temat zob. np. Wróbel, 2008, s. 352–357.

nałożenie na operatora przez jej organizatora zobowiązania do utrzymania cen na określonym niskim poziomie, wykonywania jej z dużą częstotliwością (nie tylko w dochodowych, lecz także w niedochodowych pasmach czasowych) czy obsługi mniejszych stacji lub miejsc przeznaczenia.

III. Usługi publiczne w przewozach towarowych

1. Dotychczasowe poglądy w kwestii usług publicznych w przewozach towarowych

W zakresie możliwości zakwalifikowania niektórych rodzajów przewozów towarowych jako mających charakter służby publicznej należy przede wszystkim poczynić spostrzeżenie, że rozporządzenie nr 1370/2007⁵, dotyczące świadczenia usług publicznych w transporcie lądowym, nie ma zastosowania do przewozów towarowych. Jak zaznaczono w preambule do tego rozporządzenia, uważa się za niewskazane, by miało ono zastosowanie do powierzania umów o świadczenie usług publicznych w tym konkretnym sektorze. Podkreślono, że w odniesieniu do organizacji sektora usług transportu towarowego powinny obowiązywać zasady ogólne określone w Traktacie o funkcjonowaniu UE⁶. Była to dość istotna zmiana w stosunku do wcześniej obowiązujących w tym zakresie regulacji. Rozporządzenie nr 1191/69⁷, które zostało zastąpione przez rozporządzenie nr 1370/2007, miało bowiem zastosowanie do przewozów towarowych. Jednocześnie warto zaznaczyć, że podejście prawodawcy unijnego do przedmiotowej kwestii wydaje się niejednoznaczne. Prawodawca unijny nie tyle całkowicie wyłączył możliwość kwalifikowania przewozów towarowych jako usług publicznych, ile doszedł do wniosku, że nie ma potrzeby formułowania w tym względzie przepisów prawa wtórnego. Za wystarczające uznał bowiem w tej materii postanowienia prawa pierwotnego – TFUE. Niewątpliwie jednak nie sugerowało to by prawodawca unijny był zainteresowany i dostrzegał jakąś konkretną konieczność wprowadzania usług publicznych w sektorze kolejowych przewozów towarowych. Raczej chodziło o pozostawienie w tym względzie otwartych drzwi, bez zachęcania państw członkowskich UE do wprowadzania tego typu rozwiązań. Do podobnych wniosków można dojść po lekturze rozporządzenia Komisji UE nr 360/2012 z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym⁸. W akcie tym wprost wyłączono możliwość przyznawania pomocy *de minimis* na świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie transportu towarowego jedynie w odniesieniu do sektora przewozów drogowych. *A contrario* można uznać, że nie jest wykluczone stosowanie rozporządzenia do pomocy *de minimis* udzielanej w związku ze świadczeniem usług publicznych w zakresie transportu towarowego w innych rodzajach transportu niż transport drogowy, np. w transporcie kolejowym⁹. Oczywiście ewentualna możliwość zastosowania rozporządzenia nr 360/2012 do wsparcia na rzecz kolejowych przewozów towarowych nie ma praktycznie

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z 23.10.2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE 2007 L 315/1).

⁶ Dz. Urz. UE 2012 C 326/47; dalej: TFUE.

⁷ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz. Urz. 1969 WE L 156/1); polskie wydanie specjalne: rozdz. 7, t. 1, s. 19–25.

⁸ Dz. Urz. UE 2012 L 114/8.

⁹ Dodatkowe wątpliwości związane z możliwością zastosowania rozporządzenia nr 360/2012 do sektora transportu związane są z tym, że dotyczy ono usług w ogólnym interesie gospodarczym, o których mowa w art. 106 ust. 2 TFUE, a nie usług publicznych w transporcie, do których odnosi się art. 93 TFUE, niemniej jednak, należy podkreślić, że Komisja musiała dostrzec taką możliwość skoro uznała za właściwe wyłączenie z zakresu zastosowania tego rozporządzenia pomocy dla sektora drogowego transportu towarów.

żadnego znaczenia. W tym przypadku wielkość wsparcia mogłaby bowiem wynieść nie więcej niż 500 000 euro w okresie trzech lat podatkowych dla jednego przedsiębiorstwa kolejowego. Taka wielkość wsparcia byłaby zupełnie nieadekwatna w stosunku do kosztów prowadzenia działalności w sektorze kolejowego transportu towarów.

Chociaż w doktrynie i w praktyce dostrzegano od pewnego czasu, że niektóre rodzaje przewozów towarowych są potrzebne i pożądane, a nie mogą funkcjonować prawidłowo bez wsparcia publicznego, to wyrażano sceptycyzm w kwestii możliwości zakwalifikowania ich jako usług publicznych. Sam sformułowałem taki pogląd w kilku swoich publikacjach (Jarecki, 2015; 2021). Nie można bowiem nie dostrzec, że w sposób bezpośredni przewozy towarowe służą przedsiębiorstwom nadającym i odbierającym ładunki, a nie społeczeństwu (obywatelom). Wymiar interesu publicznego przejawia się nie w samym charakterze usługi przewozu, lecz w tym, że towary są przemieszczane z wykorzystaniem transportu kolejowego, a nie transportu bardziej szkodliwego społecznie, w szczególności transportu drogowego, co przynosi pośrednio korzyści całej wspólnocie – korzyści środowiskowe, zmniejszenie zatłoczenia na drogach, spadek ilości wypadków itp. Powyższe stanowi uzasadnienie dla interwencji państwa, lecz wydawało się niewystarczające do zakwalifikowania kolejowych przewozów towarowych jako usług publicznych. Uważano, że działanie takie mogłoby się spotkać z negatywnym nastawieniem Komisji, która mogłaby uznać taką kwalifikację kolejowych przewozów towarowych za błąd w ocenie (definicji usługi publicznej). Ocenie takiej sprzyjało podejście Komisji Europejskiej, która w żadnym akcie prawnym ani dokumencie interpretacyjnym, nie wskazywała wprost na możliwość kwalifikowania kolejowych przewozów towarowych jako stanowiących usługę publiczną, jak również działania samych państw członkowskich UE, które nawet jeśli ustanawiały systemy wsparcia wykonywania niektórych rodzajów kolejowych przewozów towarowych, to nie dążyły do tego by uznawać je za związane z pojęciem „służby publicznej”. Obecnie jednak sytuacja ta uległa drastycznej zmianie.

2. Zmiana podejścia Komisji Europejskiej

Pierwszym dokumentem, w którym Komisja Europejska wprost wskazała na możliwość kwalifikowania kolejowych przewozów towarowych jako usług publicznych jest zawiadomienie Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych na temat rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego¹⁰. Komisja wskazała w nim, że w prawdzie rozporządzenie 1370/2007 nie ma zastosowania do usług transportu towarowego, niemniej jednak można je uznać za usługi publiczne, jeżeli dane państwo członkowskie stwierdzi, że istnieje rzeczywiste zapotrzebowanie na takie usługi oraz że nie jest lub nie może ono być w wystarczającym stopniu zaspokojone przez rynek. W takim przypadku państwo członkowskie może ustanowić środki wsparcia dla kolejowych przewozów towarowych zakwalifikowanych jako mających charakter służby publicznej. W tym celu powinno ono albo spełnić warunki określone w wyroku w sprawie *Altmark*¹¹, albo zgłosić te środki Komisji Europejskiej zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE przed ich wprowadzeniem w życie. Komisja może je wówczas zatwierdzić (uznać za zgodne z zasadami rynku wewnętrznego UE) w oparciu o przepisy TFUE (art. 93) lub odmówić takiego działania.

¹⁰ Dz. Urz. UE 2023 C 222/1.

¹¹ Orzeczenie Trybunału z 24.07.2003 r. w sprawie *Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415.

Drugim, znacznie ważniejszym pod względem konkretności i potencjalnej doniosłości rozwiązań legislacyjnych dokumentem, w którym Komisja Europejska odniosła się do badanej kwestii jest wniosek w zakresie rozporządzenia Rady w sprawie stosowania art. 93, 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii pomocy państwa w sektorze transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej i transportu multimodalnego¹². W dokumencie tym zaznaczono, że Komisja może rozważyć wyłączenie grupowe, pod pewnymi warunkami, rekompensaty przyznawanej przez państwa członkowskie z tytułu świadczenia usług publicznych w sektorach transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej i transportu multimodalnego, pod warunkiem że nie wchodzi ona w zakres rozporządzenia 1370/2007 (tj. nie dotyczy transportu pasażerskiego). Komisja podkreśliła, że w szczególności w odniesieniu do transportu towarowego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych mogą być odpowiednim instrumentem promowania usług w obszarach i segmentach, w których w przeciwnym razie transport towarowy odbywałby się wyłącznie po drogach. Jeżeli chodzi o uproszczenie zasad udzielania pomocy publicznej, konieczne jest, zdaniem Komisji, spójne podejście w ramach procedur mających zastosowanie do pomocy w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych. Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia 1370/2007 przewiduje już zwolnienie z obowiązku wcześniejszego zgłaszania Komisji rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych w transporcie pasażerskim. Podobne wyłączenie grupowe w odniesieniu do rekompensat z tytułu świadczenia usług publicznych nie istnieje jednak obecnie w zakresie transportu towarowego. W związku z tym pomoc na wykonywanie usług publicznych w transporcie towarów koleją, żegluga śródlądową lub z wykorzystaniem transportu intermodalnego, o której to pomocy mowa w art. 93 TFUE, nie jest obecnie wyłączona z obowiązku zgłoszenia Komisji Europejskiej, do którego odnosi się art. 108 ust. 3 TFUE. By zlikwidować to nieuzasadnione rozróżnienie pomoc ta powinna zostać objęta zakresem planowanego rozporządzenia upoważniającego do określenia wyłączeń grupowych (blokowych) w sprawie transportu.

3. Przyczyny zmiany podejścia Komisji Europejskiej

Unia Europejska ogłosiła rok 2021 Europejskim Rokiem Kolei. Przez ostatnie 25 lat UE aktywnie reformowała sektor transportu kolejowego, dążąc przede wszystkim do wzmocnienia pozycji kolei w stosunku do innych rodzajów transportu. Wysiłki UE koncentrowały się na trzech obszarach kluczowych z punktu widzenia rozwoju silnego i konkurencyjnego sektora transportu kolejowego, tj. na otwarciu rynku transportu kolejowego na konkurencję, poprawie interoperacyjności i bezpieczeństwa kolei oraz rozwoju infrastruktury kolejowej. Inicjatywa ustanowienia Europejskiego Roku Kolei służy zwróceniu uwagi na korzyści, jakie przynosi kolej będąca zrównoważonym, przyjaznym dla środowiska naturalnego i bezpiecznym środkiem transportu. Niewątpliwie transport kolejowy będzie pozostawał w bieżącym roku w centrum uwagi organów UE. Będą one zapewne podejmować dalsze działania mające zachęcić pasażerów (klientów indywidualnych) oraz nadawców i odbiorców ładunków (przedsiębiorstwa) do korzystania z kolei. Rozwój transportu kolejowego ma także doniosłe znaczenie z punktu widzenia realizacji zasadniczego celu unijnego Zielonego Ładu, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku. Transport jest odpowiedzialny za emisję około 25% gazów cieplarnianych w UE. Chociaż europejska kolej jest odpowiedzialna

¹² COM(2022) 327 final.

za mniej niż 0,5% emisji gazów cieplarnianych w obszarze transportu, to przewozi zaledwie około 7% pasażerów i 11% towarów¹³. Zarówno na poziomie UE, jak i poszczególnych państw członkowskich podejmowanych jest wiele działań w celu zmiany tego stanu rzeczy. Jednym z nich jest niewątpliwie udzielanie wsparcia (w tym stanowiącego pomoc publiczną) sektorowi transportu kolejowego. Dotychczas wsparcie kierowane było przede wszystkim do zarządców infrastruktury kolejowej, operatorów infrastruktury usługowej oraz przewoźników pasażerskich. Dotyczyło ono zatem zasadniczo infrastruktury (zwłaszcza liniowej, ale także punktowej, takiej jak dworce czy terminale towarowe) oraz przewozów osób, w niewielkim zaś stopniu było adresowane do segmentu przewozów towarowych. Obecnie można dostrzec zmianę podejścia w tym zakresie. Poszczególne państwa członkowskie wprowadzają środki wsparcia dotyczące przewozów towarowych. Zauważyły one bowiem, że samo wsparcie infrastruktury kolejowej jest niewystarczające do uczynienia przewozów towarowych bardziej atrakcyjnymi. Do rzeczywistego przeniesienia ładunków z dróg na kolei niezbędne jest udzielanie wsparcia adresowanego bezpośrednio do przewoźników towarowych. Celem niniejszego artykułu jest analiza jednego z możliwych obszarów udzielania wsparcia dla kolejowych przewozów towarowych, tj. dofinansowywania tzw. przewozów rozproszonych. W tym zakresie artykuł służy przedstawieniu aktualnych rozwiązań stosowanych w tym względzie w wybranych państwach członkowskich UE oraz udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy tego typu wsparcie może być udzielane w Polsce.

4. Kwalifikacja przewozów towarowych jako usługi publicznej

Podstawowe warunki, które powinny być spełnione by zakwalifikować dane przewozy towarowe za mające charakter usługi publicznej zostały określone w zawiadomieniu Komisji w sprawie wytycznych interpretacyjnych na temat rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, w celu oceny czy istnieje rzeczywista potrzeba ustanowienia usług publicznych, właściwe organy (organizatorzy) powinny:

- ocenić czy istnieje popyt ze strony użytkowników (czy istnieje faktyczne zapotrzebowanie społeczne na usługę);
- ocenić czy popyt ten nie może być zaspokojony, nawet częściowo, przez obecne na rynku podmioty w razie braku zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych; oraz
- dać pierwszeństwo podejściu, które jest najmniej restrykcyjne dla podstawowych wolności i najmniej szkodliwe dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE.

Według sądów Unii, brak udowodnienia przez państwo członkowskie, że zakres zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych jest niezbędny i proporcjonalny do rzeczywistej potrzeby w zakresie usług publicznych może stanowić oczywisty błąd w ocenie, który Komisja jest zobowiązana wziąć pod uwagę¹⁴.

Jak zauważono w przywołanym powyżej dokumencie, by ocenić, czy istnieje popyt ze strony użytkowników organizatorzy mogą uwzględnić nie tylko istniejący i przyszły popyt, lecz także popyt oczekiwany, który może w sposób uzasadniony wynikać z realizacji celów polityki, takich jak wspieranie zrównoważonego transportu, łączności regionalnej, zdrowia publicznego lub spójności

¹³ Notatka prasowa KE z 30.12.2020 r. *The journey begins – 2021 is the European Year of Rail!*. IP/20/2528.

¹⁴ Wyr. Sądu z 1.03.2017 r. w sprawie *Francja przeciwko Komisji*, T-366/13, EU:T:2017:135, pkt 105.

społecznej. Przykładowo, w świetle celów Europejskiego Zielonego Ładu wymóg oceny popytu *ex ante* nie jest sprzeczny z możliwością rozszerzenia przez właściwe organy oferty publicznego kolejowego lub drogowego transportu pasażerskiego i wywołania przesunięcia międzygałęziowego, w szczególności z transportu drogowego, na bardziej ekologiczne usługi, w tym na poziomie międzynarodowym we współpracy z innymi państwami członkowskimi.

Ocena czy popyt ze strony użytkowników nie może być zaspokojony, nawet częściowo, przez obecne na rynku podmioty w razie braku zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych może obejmować profesjonalną analizę (badanie) rynku sporządzoną przez niezależne, wyspecjalizowane, dysponujące odpowiednią wiedzą podmioty (ekspertów), jak również konsultacje z graczami rynkowymi (oraz ocenę wyników tych konsultacji). Jeżeli usługi komercyjne (wykonywane na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych) są świadczone lub oczekiwane lub zgodnie z zapowiedzią obecnego na rynku podmiotu mają zostać uruchomione w rozsądnym krótkim terminie, właściwe organy powinny uwzględnić je przy określaniu zakresu zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, chyba że istnieje obiektywne uzasadnienie, aby tego nie robić.

Podczas analizy czy zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych są najmniej restrykcyjne dla podstawowych wolności i najmniej szkodliwe dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE, organizator może rozważyć alternatywne środki zgodne z prawem Unii. Może on np. wziąć pod uwagę możliwość wprowadzenia dofinansowania pośredniego adresowanego do wszystkich uczestników rynku, jak obniżenie kosztów użytkowania infrastruktury kolejowej (poprzez wsparcie zarządcy tej infrastruktury, który w zamian obniża opłaty za korzystanie z infrastruktury pobierane od przewoźników).

5. Jakie przewozy mogą mieć charakter służby publicznej?

Za przewozy o charakterze usługi publicznej mogą być zatem uznawane te rodzaje kolejowych przewozów towarowych, które są pożądane społecznie (np. są konieczne by przesunąć potoki ładunków z dróg na kolej), a nie mogą być świadczone bez interwencji państwa (albo w ogóle albo w sposób zapewniający realizację pożądanego społecznie celu). Klasycznym przykładem tego rodzaju przewozów są tzw. przewozy rozproszone.

W kolejowym transporcie towarowym można wyróżnić dwa rodzaje przewozów – przewozy zwarte, inaczej nazywane przewozami całopociągowymi oraz przewozy rozproszone. Przewozy całopociągowe są realizowane bezpośrednio całymi składami wagonów z punktu A do punktu B, tj. pomiędzy pojedynczym odbiorcą oraz pojedynczym nadawcą, bez rozłączania (dzielenia) składu pociągu. Są to na przykład przewozy ładunków masowych czy kontenerów – pociągi z węglem kursujące pomiędzy kopalnią i elektrownią, czy pociągi kontenerowe uruchamiane w relacji port morski – określony terminal intermodalny. Przewozy rozproszone (tzw. SWT – *single wagonload traffic*) to przewozy realizowane pojedynczymi wagonami lub grupami wagonów. Różnice pomiędzy obydwojema rodzajami przewozów sprowadzają się przede wszystkim do złożoności czynności w kolejowym procesie przewozowym (Zalewski, Siedlecki i Drewnowski, 2004, s. 202). W pierwszym rodzaju przewozów ładunki są przemieszczane w jednym pociągu, w drugim zaś w pojedynczych wagonach w kilku składach pociągów. Przykładowo od producenta mebli odbierany jest wagon z meblami, z cegielni dwa wagony z cegłami itp. Początkowo wagony te są przemieszczane

oddzielnie, następnie zaś są zestawiane w jeden skład, by w końcowym etapie przewozu ponownie zostać rozłączone i dostarczone oddzielnie do różnych odbiorców. W rzeczywistości proces ten jest jeszcze bardziej złożony, gdyż czynności rozłączania i łączenia wagonów w składy są zazwyczaj powtarzane kilkakrotnie. Oznacza to, że przewozy rozproszone są wyraźnie droższe od przewozów całopociągowych (Heydenreich i Lahrmann, 2010, s. 126). Wynika to w szczególności z tego, że wykonywanie przewozów rozproszonych związane jest z kosztownymi pracami rozrządowymi i manewrowymi (włączanie i wyłączenie wagonów ze składu, zestawianie składów pociągów itp.) (Zielaskiewicz, 2013, s. 58; Neider, 2010, s. 10).

W Polsce kolejowe przewozy rozproszone są realizowane w marginalnym zakresie. Konkurencja ze strony transportu drogowego przy jednoczesnych wysokich kosztach realizacji tego typu przewozów sprawiła, że polscy przewoźnicy towarowi zaczęli wycofywać się z tego segmentu rynku. Towarzyszyła temu likwidacja lokalnej infrastruktury ładunkowej na polskiej sieci kolejowej. Likwidowane były także stacje rozrządowe. Rezygnacja z wykonywania przewozów rozproszonych skutkowałą nieraz całkowitą eliminacją przewozów towarowych z lokalnych linii kolejowych. Zjawisko to wiąże się z dalszą utratą ładunków przez kolej na rzecz transportu drogowego. Wynika to chociażby z tego, że największa zastępowalność pomiędzy transportem kolejowym i drogowym występuje właśnie w zakresie przewozów rozproszonych (w przypadku przewozów całopociągowych jest ona stosunkowo niewielka) (UOKiK, 2012, s. 57). Zjawisko to stoi zatem w wyraźnej sprzeczności z polityką transportową zarówno unijną, jak i krajową.

Władze polskie dotychczas nie zdecydowały się na wprowadzenie rozwiązań promujących rozwój kolejowych przewozów rozproszonych. Systemy wsparcia dla takich przewozów wprowadzono jednak w niektórych innych państwach członkowskich UE. Pionierami w tym zakresie były w szczególności Austria i Węgry¹⁵. Wsparcie udzielane przez te państwa służyło obniżeniu stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej pobieranych od operatorów realizujących przewozy rozproszone i było udzielane przewoźnikom towarowym pośrednio poprzez przekazanie środków na obniżenie opłat zarządcom infrastruktury. Na nieco inny system wsparcia zdecydowały się niedawno Niemcy. Władze niemieckie wprowadziły program pomocowy umożliwiający bezpośrednio przekazanie środków finansowych przewoźnikom towarowym. W założeniu mają one rekompensować część ponoszonych przez nich kosztów z tytułu opłat, nie za korzystanie z infrastruktury liniowej, lecz z punktowej infrastruktury usługowej, takiej jak stacje rozrządowe i inne obiekty wykorzystywane do formowania składów pociągów i prac manewrowych¹⁶.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że obszar kolejowych przewozów rozproszonych jest wręcz idealnym do ustanowienia systemu wykonywania usług publicznych, szczególnie jeśli dofinansowanie miałyby trafiać bezpośrednio do operatorów (przewoźników). Nie jest to jednak jedyny rodzaj przewozów, który może być objęty służbą publiczną. Potrzebę taką można dostrzec chociażby w odniesieniu do krótkodystansowych przewozów intermodalnych czy obowiązku obsługi niektórych punktów ładunkowych (w tym na szczególnych warunkach).

¹⁵ Dec. Komisji w sprawie pomocy państwa nr SA.33417 – Węgry – *Promotion of single wagon traffic* oraz dec. Komisji w sprawie pomocy państwa nr SA.33993 (2011/N) – Austria – *Aid for the provision of certain combined transport services by rail in Austria*.

¹⁶ Dec. Komisji w sprawie pomocy państwa SA.58046 (2020/N) – Niemcy – *Support for rail freight transport (single wagon)*.

6. Jakie warunki trzeba spełnić by finansowanie przewozów było zgodne z rynkiem wewnętrznym UE?

Samo umożliwienie kwalifikowania niektórych rodzajów przewozów towarowych jako usługi publicznej jest niewątpliwie dużym osiągnięciem. Nie rozwiązuje to jednak wszystkich problemów. W obecnym stanie prawnym by państwo mogło finansować tego rodzaju przewozy musi spełnić albo warunki zawarte w orzeczeniu w sprawie *Altmark*, albo zgłosić wsparcie Komisji Europejskiej i uzyskać jej akceptację dla jego udzielania. Warunki określone w orzeczeniu w sprawie *Altmark* są trudne do spełnienia, a procedura zgłoszenia wsparcia Komisji żmudna, czasochłonna i niewolna od ryzyka.

Zgodnie z przywołanym orzeczeniem łączne spełnienie wskazanych w nim kryteriów powoduje, że rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie jest korzyścią dla przedsiębiorcy, lecz rynkową zapłatą za usługę, a tym samym nie stawia go w uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych konkurujących z nim przedsiębiorców. Co za tym idzie, rekompensata taka nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, gdyż nie jest spełniona jedna z przesłanek określonych w tym przepisie – przesłanka uzyskania przez przedsiębiorcę korzyści. Rekompensata nie będzie stanowić korzyści dla operatora, jeśli łącznie będą spełnione następujące kryteria:

- przedsiębiorstwo będące beneficjentem będzie zobowiązane do świadczenia usług publicznych i zobowiązanie to będzie jasno określone, np. w aktach normatywnych lub postanowieniach umowy zawartej z przedsiębiorstwem;
- wskaźniki, na podstawie których obliczana będzie rekompensata, zostaną ustanowione z góry, w obiektywny i przejrzysty sposób, tak aby uniknąć przyznawania korzyści gospodarczych, które dawałyby przedsiębiorstwu świadczącemu usługi publiczne przewagę nad konkurentami;
- wysokość rekompensaty nie będzie przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w trakcie wywiązywania się ze zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku;
- w przypadku gdy przedsiębiorstwo świadczące usługi publiczne nie zostanie wybrane w drodze procedury udzielania zamówień publicznych, która pozwoliłaby na wybór oferenta świadczącego te usługi po najniższym koszcie dla społeczeństwa, poziom rekompensaty powinien zostać określony na podstawie analizy kosztów, jakie ponosiłyby typowe, dobrze zarządzane przedsiębiorstwa dysponujące odpowiednimi środkami do wypełniania powierzonych im zadań przy uwzględnieniu odpowiednich wpływów i rozsądnego zysku.

W praktyce warunki określone w przywołanym orzeczeniu są trudne do spełnienia. Profesor Phedon Nicolaidides używa nawet w tym przypadku porównania do Mont Everestu – „orzeczenie *Altmark* jest jak Mont Everest – wszyscy wiedzą, gdzie leży, ale niewielu było na jego szczycie”¹⁷. W szczególności chodzi tu o czwarte z przedstawionych kryteriów orzeczenia w sprawie *Altmark*. Zawiera ono dwa alternatywne rozwiązania, których zastosowanie ma przynieść taki sam efekt – ma zapewnić, że rekompensata obliczona zgodnie z metodą określoną w trzecim kryterium orzeczenia (przychody pomniejszone o koszty plus rozsądny zysk) będzie pokrywać koszty ponoszone przez efektywne przedsiębiorstwo (świadczące usługi po najniższym koszcie dla społeczeństwa). Stąd też czwarte kryterium orzeczenia w sprawie *Altmark* bywa nazywane „kryterium efektywności”.

¹⁷ Wystąpienie podczas konferencji *State Aid Requirements for SGEI* zorganizowanej w dniach 21–22 maja 2019 r. w Gandawie (Belgia).

Pierwsza możliwość polega na zastosowaniu właściwego sposobu wyboru podmiotu świadczącego usługi publiczne. Chodzi tu nie tylko o wybór odpowiednio konkurencyjnej procedury, lecz także o to, że faktycznie może ona zapewnić odpowiedni poziom rywalizacji. Oznacza to chociażby, że musi istnieć realna możliwość wyboru spośród wielu konkurujących ze sobą przedsiębiorstw. Kwestia ta nie jest całkowicie zależna od decyzji organu administracji powierzającego wykonywanie danych usług, lecz wynika także z uwarunkowań występujących na danym rynku. Druga możliwość polega na ustaleniu wysokości rekompensaty za pomocą odpowiednich porównań (*benchmarkingu*). Ta opcja wydaje się jeszcze bardziej skomplikowana. O ile stosunkowo łatwo jest określić koszty typowego przedsiębiorstwa, a także w miarę łatwo jest ustalić czy przedsiębiorstwo dysponuje odpowiednim sprzętem do realizacji usług, o tyle trudno jest obliczyć koszty odpowiadające ponoszonym przez dobrze zarządzane przedsiębiorstwo. Pojęcie „środków odpowiednich do realizacji konkretnego zadania” należy definiować przez pryzmat treści zobowiązania do świadczenia usług publicznych sformułowanego przez organ to zadanie powierzający. Koszty typowego przedsiębiorstwa to koszty statystyczne podmiotów działających w danej branży (sektorze gospodarki), czyli koszty średnie, standardowe, ustalone np. przez organy właściwe w sprawach statystyki publicznej, takie jak Główny Urząd Statystyczny. Za koszty dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa nie mogą zostać natomiast uznane koszty statystyczne. Nie każde przedsiębiorstwo działające na rynku jest bowiem przedsiębiorstwem prawidłowo zarządzanym. Komisja Europejska wskazuje, że można opierać się w tym względzie na średnich kosztach ponoszonych przez przedsiębiorstwa, które w okresie poprzedzającym dane powierzenie wykonywania usług publicznych wygrały znaczną liczbę przetargów na świadczenie takich usług¹⁸. W praktyce porównanie takie może być jednak niemożliwe do przeprowadzenia. Wiele usług publicznych jest bowiem świadczonych na rynkach, które są wciąż zamknięte lub do niedawna były zamknięte na konkurencję. Oznacza to, że nie uda się znaleźć przedsiębiorstw, które w ostatnim czasie wygrały przetargi na realizację danych usług publicznych. Powyższe czynniki sprawiają, że spełnienie warunków określonych w orzeczeniu w sprawie *Altmark* jest w praktyce bardzo trudne i należy być ostrożnym w formułowaniu deklaracji o ich spełnieniu.

Zgłoszenie pomocy Komisji Europejskiej przez państwo członkowskie UE jest dokonywane w postaci elektronicznej, z wykorzystaniem odpowiedniego systemu, na formularzach, których wzory określają załączniki do rozporządzenia 794/2004¹⁹. Po otrzymaniu formalnego zgłoszenia pomocy od państwa członkowskiego UE Komisja bezzwłocznie przeprowadza tzw. wstępne badanie otrzymanego zgłoszenia. Procedura ta kończy się wydaniem jednej z następujących decyzji:

- decyzji stwierdzającej, że zgłoszony środek wsparcia nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE – nie spełnia jednej z przesłanek wskazanych w tym przepisie;
- decyzji stwierdzającej, że zgłoszony środek stanowi pomoc publiczną zgodną z rynkiem wewnętrznym UE – pomoc jest objęta jednym z wyjątków od zakazu udzielania pomocy publicznej (w decyzji przywoływany jest odpowiedni wyjątek) – tzw. decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń;

¹⁸ Zob. np. dec. Komisji Europejskiej z 26.11.2008 r. w sprawie pomocy państwa C 3/08 (ex NN 102/05) – Republika Czeska – *rekompensaty z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej dla przedsiębiorstw autobusowych z Moraw Południowych* oraz dec. Komisji Europejskiej z 26.11.2008 r. o zakończeniu formalnej procedury dochodzenia w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Austrię na rzecz przedsiębiorstwa Postbus w powiecie Lienz C 16/07 (ex NN 55/06).

¹⁹ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z 21.04.2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2004 L 140/1).

- tzw. decyzji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia (nazywanej również decyzją otwierającą) – decyzja ta jest podejmowana wówczas, gdy po przeprowadzeniu badania wstępnego Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia z rynkiem wewnętrznym UE i niezbędne jest w tym względzie przeprowadzenie dalszych, bardziej szczegółowych analiz.

Z powyższego wynika, że w ramach wstępnej procedury badania, Komisja nie może całkowicie odrzucić zgłoszonego przez państwo członkowskie UE środka wsparcia. Może jedynie objąć go dalszym badaniem. Teoretycznie zatem wydanie przez Komisję tzw. decyzji o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia nie jest niczym szczególnie negatywnym. W praktyce jest to jednak porażka państwa członkowskiego, ponieważ nie było ono w stanie udowodnić, że dany środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym UE. Istnieje prawdopodobieństwo, że Komisja ostatecznie go nie zatwierdzi. Nawet jeśli środek zostanie zatwierdzony, to nastąpi to po długim i żmudnym postępowaniu. Niezbędne będzie opracowanie licznych wyjaśnień i stanowisk, a najprawdopodobniej także wprowadzenie zmian, nieraz daleko idących, w pierwotnej konstrukcji instrumentu wsparcia.

Procedura wstępnego badania zgłoszonego środka wsparcia powinna trwać nie dłużej niż dwa miesiące. Bieg terminu na wydanie jednej z przywołanych decyzji rozpoczyna się następnego dnia po otrzymaniu przez Komisję Europejską od państwa członkowskiego UE kompletnego zgłoszenia środka wsparcia. Zgłoszeniem kompletnym jest zgłoszenie zawierające wszystkie informacje konieczne do umożliwienia Komisji podjęcia stosownej decyzji. Zgłoszenie uznaje się za kompletne, jeżeli w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania lub od otrzymania wszelkich dodatkowych informacji, o jakie się zwrócono, Komisja nie zażąda żadnych dalszych informacji. Przy czym okres ten może zostać przedłużony za zgodą zarówno Komisji, jak i zainteresowanego państwa członkowskiego. W praktyce do rzadkości należą sytuacje, w których Komisja kończy postępowanie we wskazanym terminie. Przeważnie przed upływem dwumiesięcznego terminu na wydanie decyzji Komisja informuje państwo członkowskie, że zgłoszenie nie jest kompletne i niezbędne jest przedstawienie dodatkowych wyjaśnień. Działanie takie jest nieraz powtarzane przez Komisję wielokrotnie. Zgodnie z rozporządzeniem 2015/1589²⁰, w przypadku gdy Komisja uznaje, że informacje dostarczone przez państwo członkowskie nie są kompletne, występuje z wnioskiem o udzielenie wszelkich koniecznych informacji dodatkowych. Po otrzymaniu stosownej odpowiedzi Komisja Europejska informuje o tym fakcie państwo członkowskie, a dwumiesięczny termin na wydanie decyzji biegnie od początku.

Formalną procedurę dochodzenia kończy jedna z czterech decyzji:

- decyzja stwierdzająca, że zgłoszony środek wsparcia nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE – nie spełnia jednej z przesłanek wskazanych w tym przepisie (gdy jest to właściwe po dokonaniu zmian w konstrukcji środka wsparcia przez państwo członkowskie);
- decyzja stwierdzająca, że zgłoszony środek stanowi pomoc publiczną zgodną z rynkiem wewnętrznym UE – pomoc jest objęta jednym z wyjątków od zakazu udzielania pomocy publicznej (w decyzji przywoływany jest odpowiedni wyjątek), tzw. decyzja pozytywna; jest ona wydawana wówczas, gdy wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem

²⁰ Rozporządzenie Rady (UE) nr 2015/1589 z 13.07.2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2015 L 248/9).

zgłoszenia z rynkiem wewnętrznym UE zostały usunięte (gdy jest to właściwe po dokonaniu zmian w konstrukcji środka wsparcia przez państwo członkowskie);

- decyzja stwierdzająca, że zgłoszony środek stanowi pomoc publiczną zgodną z rynkiem wewnętrznym UE przy spełnieniu określonych warunków – tzw. decyzja warunkowa; Komisja dołącza do takiej decyzji warunki, na jakich dana pomoc może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym UE, może także ustanowić obowiązki, umożliwiające monitorowanie zgodności z decyzją;
- decyzja stwierdzająca, że zgłoszony środek stanowi pomoc publiczną niezgodną z rynkiem wewnętrznym UE i tym samym nie może zostać wprowadzony w życie – tzw. decyzja negatywna.

Komisja podejmuje zależnie od możliwości wysiłki w celu zakończenia formalnej procedury dochodzenia w terminie osiemnastu miesięcy od jej wszczęcia.

By zgłoszenie pomocy w formie rekompensaty na świadczenie usług publicznych w zakresie niektórych rodzajów przewozów towarowych mogło zostać zaakceptowane przez Komisję Europejską muszą zostać spełnione warunki typowe dla tego rodzaju wsparcia. Podobne do zawartych w rozporządzeniu 1370/2007, czy w decyzji z 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym²¹. Są to takie warunki, jak: prawidłowe zidentyfikowanie usługi jako stanowiącej usługę publiczną; prawidłowe powierzenie zobowiązania do wykonywania usług publicznych oraz odpowiednie określenie mechanizmu obliczania rekompensaty i zapobieganiu nadrekompensacie (zapewnienie, że rekompensata nie będzie przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia różnicy pomiędzy kosztami i przychodami związanymi z wykonywaniem usług powiększonej o tzw. rozsądny zysk).

Nie ulega wątpliwości, że przedstawiona procedura zgłoszenia wsparcia Komisji jest trudna, skomplikowana i czasochłonna. Wiąże się ona także ze znacznymi obciążeniami administracyjnymi po stronie państw członkowskich, jak również samych beneficjentów wsparcia. Rozwiązania możliwe do zastosowania w obecnej chwili nie są zatem optymalne.

7. Zaproponowane zmiany legislacyjne

Jak wskazałem powyżej, Komisja Europejska zapowiedziała możliwość wprowadzenia wyłączenia grupowego z obowiązku zgłoszenia Komisji Europejskiej (o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE) pomocy w formie rekompensaty m.in. za świadczenie usług publicznych w zakresie niektórych rodzajów kolejowych przewozów towarowych. Rozwiązanie to należy ocenić bardzo pozytywnie i domagać się jego jak najszybszego wprowadzenia. Dopiero ono umożliwi bowiem szybkie i sprawne udzielanie wsparcia na realizację kolejowych przewozów towarowych o charakterze służby publicznej, bez zbędnych obciążeń administracyjnych i czasochłonnych procedur.

Chociaż zakres zastosowania wyłączeń grupowych uległ w ostatnich latach znacznemu poszerzeniu i obecnie większość pomocy publicznej jest przyznawana przedsiębiorstwom bez konieczności wcześniejszego zatwierdzenia pomocy przez Komisję Europejską, to obecny zakres zastosowania wyłączeń grupowych jest wyraźnie nieadekwatny w stosunku do założeń polityk

²¹ Dz. Urz. UE 2012 L 7/3.

unijnych. Dotyczy to właśnie zwłaszcza wsparcia dla przyjaznego dla środowiska naturalnego transportu publicznego. Unijna polityka transportowa oraz dotycząca ochrony środowiska naturalnego (w tym zwłaszcza polityka „zielonego ładu”) zakłada promowanie korzystania przez pasażerów i przedsiębiorców z ekologicznych gałęzi transportu (w szczególności transportu kolejowego i intermodalnego). Niemniej jednak pomoc na koordynację transportu, służąca realizacji tego celu, zasadniczo nie jest wyłączona z obowiązku zgłoszenia Komisji i to pomimo że istnieje utrwalona praktyka decyzyjna Komisji Europejskiej w tym zakresie. Komisja dysponuje zatem odpowiednim doświadczeniem, aby objąć pomoc na koordynację transportu ogólnym rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych. Należy więc dążyć do jak najszybszej zmiany stanu rzeczy w przedstawionym zakresie.

W celu zachowania jasności rozważań warto wyjaśnić czym są wyłączenia grupowe? Według artykułu 108 ust. 3 TFUE Komisja Europejska jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Zainteresowane państwo członkowskie UE nie powinno zaś wprowadzać w życie projektowanych środków do momentu zajęcia ostatecznego stanowiska przez Komisję Europejską. Jednocześnie na podstawie art. 109 TFUE, na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Rada może wydać rozporządzenia określające kategorie pomocy zwolnione z procedury zgłoszenia Komisji Europejskiej, o której mowa w art. 108 ust. 3 TFUE. Artykuł 108 ust. 4 upoważnia z kolei Komisję Europejską do przyjęcia rozporządzeń dotyczących kategorii pomocy publicznej, w odniesieniu do których Rada postanowiła, że mogą one zostać zwolnione z procedury notyfikacji (zgłoszenia) Komisji Europejskiej. W oparciu o przywołane przepisy Rada przyjęła rozporządzenie 2015/1588 z 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa. Upoważniło ono Komisję Europejską m.in. do wprowadzenia wyłączeń grupowych (blokowych), czyli do wydania rozporządzenia uznającego wskazane kategorie pomocy publicznej za zgodne z rynkiem wewnętrznym UE i niepodlegające wymogowi zgłoszenia Komisji Europejskiej, przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TFUE. Komisja skorzystała z tego upoważnienia, wydając jak dotąd, w interesującym nas zakresie, dwa rozporządzenia:

- rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych)²² oraz
- rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu²³ (popularnie nazywane GBER – *Global Block Exemption Regulation* – ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych).

Pierwsze z przywołanych rozporządzeń zostało uchylone przez rozporządzenie 651/2014 i kwestie wyłączeń grupowych reguluje obecnie właśnie to rozporządzenie.

Włączeniami grupowymi (blokowymi) są zatem rozporządzenia, do których wydawania uprawniona jest Komisja Europejska i na podstawie których określone kategorie pomocy, spełniające mające do nich zastosowanie wymogi merytoryczne i proceduralne, są z góry uznawane za zgodne z rynkiem wewnętrznym UE i wyłączone z obowiązku notyfikacji (zgłoszenia) Komisji

²² Dz. Urz. UE 2008 L 214/3.

²³ Dz. Urz. UE 2014 L 187/1.

Europejskiej określonego w art. 108 ust. 3 TFUE (Nykiel-Mateo, 2009, s. 30–31; Fort i Nyssens, 2008, s. 763). Komisja Europejska obejmuje wyłączeniami grupowymi te kategorie pomocy, w odniesieniu do których dysponuje odpowiednim doświadczeniem i co do zasady jest pewna co do tego, przy spełnieniu jakich warunków dana pomoc zostałaby przez nią uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym UE (Fort i Nyssens, 2008, s. 765).

Wprowadzenie rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych oznaczało fundamentalną zmianę w polityce Komisji Europejskiej – zmianę systemu nadzoru nad udzielaniem pomocy publicznej w państwach członkowskich UE – z działającego na zasadzie *ex ante* na oparty na działaniach *ex post* (Van de Castele, 2012, s. 364). Chociaż badanie pomocy udzielanej w państwach członkowskich UE i ocena jej zgodności z przepisami prawa UE stanowi ważną część rozwijanej przez Komisję polityki w zakresie pomocy publicznej, to obecnie większość wsparcia (zarówno pod względem ilości środków wsparcia, jak i łączne kwoty pomocy) jest wdrażana przez państwa członkowskie UE na podstawie takich rozporządzeń i w związku z tym wyłączona z obowiązku zgłoszenia Komisji Europejskiej (Bacon QC, 2017, s. 153). Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych pociąga za sobą znaczące przeniesienie uprawnień z Komisji Europejskiej na państwa członkowskie UE. Wzajemne zaufanie w zakresie wdrażania niektórych kategorii pomocy publicznej pozwoliło Komisji Europejskiej, co do zasady, zrzec się uprawnień do oceny *ex ante* wybranych środków wsparcia przed ich wdrożeniem przez państwa członkowskie (Fort i Nyssens, 2008, s. 763). Oczywiście Komisja Europejska ma odpowiednie instrumenty do monitorowania tych środków *ex post* i w razie konieczności może podjąć stosowne działania. Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych jest bezpośrednio stosowane przez różne organy administracji publicznej i sądy we wszystkich państwach członkowskich UE, podczas gdy tradycyjnie w obszarze pomocy publicznej wytyczne instytucji UE mogą być zastosowane wyłącznie przez Komisję Europejską (Van de Castele, 2012, s. 364–365). Władze krajowe mogą zatem polegać na nim przy przyznawaniu pomocy publicznej, konkurenci beneficjentów wsparcia mogą zaś wymagać jego przestrzegania, korzystając z ochrony sądów krajowych (Bacon QC, 2017, s. 155). Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych zmniejsza obciążenia administracyjne po stronie Komisji, pozwalając jej skoncentrować większą ilość dostępnych zasobów na sprawach mogących potencjalnie wywołać duże zakłócenia w funkcjonowaniu jednolitego rynku wewnętrznego UE (Van de Castele, 2012, s. 364–365). Wprowadzenie warunków, przy których spełnieniu określone kategorie pomocy są uznawane za zgodne z rynkiem wewnętrznym UE i zwolnione z obowiązku zgłoszenia Komisji Europejskiej w praktyce oznacza, że państwa członkowskie UE mogą udzielać pomocy szybciej. Zarówno po stronie państw członkowskich, jak i beneficjentów znikają obciążenia związane z koniecznością zatwierdzenia pomocy przez Komisję Europejską, niemniej jednak muszą oni wypełniać inne obowiązki związane ze stosowaniem ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych. Możliwości, jakie daje państwom członkowskim UE przedmiotowe rozporządzenie w zakresie stosunkowo prostego i szybkiego wdrażania środków wsparcia, służy także skierowaniu aktywności państw członkowskich na udzielanie pomocy, która ma istotne znaczenie dla realizacji celów polityki UE, np. w kwestii ochrony środowiska naturalnego (Fort i Nyssens, 2008, s. 764).

Obecnie został przygotowany projekt transportowego rozporządzenia upoważniającego (*Transport Enabling Regulation*, tzw. TER). W oparciu o to rozporządzenie Komisja Europejska

dopiero będzie mogła wydać transportowe rozporządzenie o wyłączeniach grupowych, tzw. TBER (*Transport Block Exemption Regulation*). To właśnie na podstawie tego rozporządzenia będzie można udzielać szybko i sprawnie wsparcia na realizację usług publicznych w transporcie towarowym, bez konieczności wcześniejszego informowania Komisji i uzyskiwania jej zgody na przyznanie pomocy. Uwzględniając stopień skomplikowania i czasochłonność europejskich procedur legislacyjnych przyjdzie nam zatem jeszcze trochę poczekać na wejście w życie analizowanych rozwiązań. Na marginesie należy pamiętać, że wyłączenie grupowe ma swoje zalety, ale i wady. Wymaga ono ścisłego przestrzegania przez władze krajowe warunków objęcia danej pomocy wyłączeniem. Pomoc można uzyskać prościej i szybciej, ale większe jest ryzyko jej zwrotu, jeśli władze krajowe nie działają odpowiednio starannie. Czasami nie jest to proste, ponieważ obowiązujące w tym obszarze akty prawa UE bywają trudne w stosowaniu.

IV. Wnioski

Jednoznaczne opowiedzenie się przez Komisję Europejską za możliwością kwalifikowania niektórych rodzajów przewozów towarowych jako mających charakter usługi publicznej stanowi istotną zmianę w dotychczasowym podejściu. Zmianę tę należy jednoznacznie ocenić pozytywnie. Jest ona niezbędna do urzeczywistnienia celów polityki klimatycznej i środowiskowej UE. Wpisuje się ona także w podnoszone w praktyce i doktrynie głosy o konieczności publicznego wsparcia realizacji niektórych rodzajów przewozów towarowych. Wręcz można uznać, że jest to zmiana spóźniona. Trudno będzie bowiem przywrócić niektóre całkowicie zlikwidowane już usługi przewozowe.

Należy pamiętać, że nie jest możliwe swobodne kwalifikowanie przewozów towarowych jako stanowiących służbę publiczną. Za usługi publiczne będą mogły być uznawane wyłącznie te przewozy, których realizacja faktycznie leży w interesie społecznym, na które istnieje społeczne zapotrzebowanie, a które nie mogłyby być realizowane w ogóle lub jak to jest oczekiwane przez państwo bez interwencji publicznej. W końcu trzeba pamiętać, że zakres publicznego oddziaływania powinien być możliwie mało szkodliwy dla funkcjonowania mechanizmów rynkowych i być ograniczony do niezbędnego minimum. Rynek kolejowych przewozów towarowych jest otwarty na konkurencję. W Polsce funkcjonuje na nim ożywione współzawodnictwo rynkowe. System wykonywania usług publicznych, nie może być wykorzystywany do nieuzasadnionego ograniczania konkurencji na tym rynku, jak ma to miejsce w odniesieniu do przewozów pasażerskich, a jedynie do eliminowania niedoskonałości rynku.

Samo umożliwienie kwalifikowania niektórych rodzajów przewozów towarowych jako usługi publicznej nie rozwiązuje wielu problemów. W obecnym stanie prawnym by państwo mogło finansować tego rodzaju przewozy musi spełnić albo warunki zawarte w orzeczeniu w sprawie *Altmark* albo zgłosić wsparcie Komisji Europejskiej i uzyskać jej akceptację dla jego udzielania. Oba rozwiązania należy uznać za niekorzystne. Warunki określone w orzeczeniu w sprawie *Altmark* są trudne do spełnienia, procedura zgłoszenia wsparcia Komisji jest zaś żmudna, czasochłonna i niewolna od ryzyka. Dopiero wprowadzenie zapowiadanego przez Komisję wyłączenia grupowego z obowiązku zgłoszenia Komisji Europejskiej pomocy w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych w zakresie niektórych rodzajów kolejowych przewozów towarowych umożliwi

szybkie i sprawne wprowadzenie systemu służby publicznej na rynku kolejowego transportu towarowego, bez konieczności wcześniejszego informowania Komisji Europejskiej i uzyskiwania jej zgody w tym względzie. Jednoznacznie zatem należy poprzeć to rozwiązanie i domagać się jego jak najszybszego wejścia w życie.

Bibliografia

- Bacon QC, K. (2017). *European Union Law of State Aid*. Oxford University Press.
- Czapliński, W. (2004). I filar Unii Europejskiej – integracja gospodarcza. W J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Dudzik, S. (2005). *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*. Zakamycze.
- Fort, A. i Nyssens, H. (2008). W W. Mederer, N. Pesaresi, M. Van Hoof (red.), *EU Competition Law. Volume IV: State Aid. Book Two*. Claeys & Casteels.
- Heydenreich, T. i Lahrmann, M. (2010). How to save wagonload freight. *Railway Gazette International*, (5).
- Jarecki, S.A. (2015). Potrzeba i prawne możliwości interwencji państwa w zakresie kolejowych przewozów rozproszonych. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego* (11).
- Jarecki, S.A. (2021). Wsparcie kolejowych przewozów rozproszonych – aktualne podejście. *Prawo Pomocy Publicznej*, 86(3), 39–43.
- Neider, J. (2010). Transport w Polsce. *Logistyka*, (1).
- Nicolaides, P. (2006). The economics of services of general economic interest. W M. Sanchez Rydelski (red.), *The EC state aid regime – Distortive Effects of State Aid on Competition and Trade*. Cameron May.
- Nykiel-Mateo, A. (2009). *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*. Wolters Kluwer business.
- Szydło, M. (2005). *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- UOKiK. (2012). *Raport z badania krajowego rynku transportu towarów (ze szczególnym uwzględnieniem transportu towarów kolejaj)*. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Van de Castele, K. (2012). General Block Exemption Regulation. W L. Hancher, T. Ottervanger, P. Jan Slot, *EU State Aids*. Sweet & Maxwell.
- Wróbel, A. (2008). Artykuł 12. W A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz. Tom I* (art. 1–60). Wolters Kluwer.
- Zalewski, P., Siedlecki, P. i Drewnowski, A. (2004). *Technologia transportu kolejowego*. Wydawnictwa Komunikacji i Łączności.
- Zielaskiewicz, H. (2013). Przewozy rozproszone – kłopotliwy segment czy szansa rywalizacji o klienta? *Infrastruktura Transportu*, (1).

Możliwość zaskarżenia do organu regulacyjnego opłat za dostęp do infrastruktury, których okres ważności już upłynął

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Stan faktyczny
- III. Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-582/22 Die Länderbahn i in.
- IV. Wyrok TSUE w sprawie C-582/22 Die Länderbahn i in.
- V. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę możliwości zaskarżenia przez przewoźników kolejowych do organu regulacyjnego, naliczonych przez zarządcę infrastruktury kolejowej, tzw. starych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, tj. takich, których okres ważności już upłynął, co jest przedmiotem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 7 marca 2024 r. w sprawie C-582/22 *Die Länderbahn i in.* Analizą objęto również rozwiązania instytucjonalno-prawne obowiązujące w tym zakresie w polskim systemie prawnym.

Słowa kluczowe: przewoźnik kolejowy; zarządca infrastruktury; dostęp do infrastruktury kolejowej; opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej; organ regulacyjny.

JEL: K23

I. Wprowadzenie

2 września 2022 r. do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunał) wpłynął wniosek Verwaltungsgericht Köln (Sąd Administracyjny w Kolonii, Niemcy) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Dotyczy on możliwości zaskarżania przez przewoźników kolejowych do organu regulacyjnego opłat za dostęp do infrastruktury, naliczonych przez zarządcę infrastruktury w ramach nieobowiązujących już rozkładów jazdy. W artykule omówiony jest stan faktyczny oraz opinia rzecznika generalnego w tej sprawie. Autorka analizuje również wpływ możliwego rozstrzygnięcia TSUE na konieczność zmiany polskich przepisów krajowych.

* Doktor nauk prawnych; radca prawny; dyrektor Departamentu Obsługi Prawnej w Urzędzie Transportu Kolejowego. Autorka kilkunastu publikacji z zakresu studiów europejskich, w tym dotyczących prawa unijnego i polityki Unii Europejskiej w sektorze transportu kolejowego; e-mail: iwona.miedzinska@utk.gov.pl. <https://orcid.org/0000-0002-8810-8758>.

Poglądy wyrażone w artykule są prywatnymi opiniami autorki, których nie należy utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego.

II. Stan faktyczny

W latach 2002–2011 spółka DB Netz AG (główny zarządca niemieckiej infrastruktury kolejowej) ustalała opłaty za dostęp do infrastruktury w odniesieniu do każdego okresu obowiązywania rozkładu jazdy. Natomiast spółki Länderbahn GmbH DLB, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn i Ostseeland Verkehrs GmbH (dalej: skarżący), realizując przewozy kolejowe, korzystały z infrastruktury zarządzanej przez DB Netz.

W wyroku w sprawie C-489/15 *CTL Logistics*¹ TSUE stwierdził, że dyrektywa 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 przyznawanie świadectw bezpieczeństwa² (dalej: dyrektywa 2001/14/WE), poprzedzająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego³ (dalej: dyrektywa 2012/34), sprzeciwia się „stosowaniu uregulowania krajowego [...] przewidującego kontrolę słusznego charakteru opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej w indywidualnych wypadkach przez sądy powszechne i możliwość zmiany w razie potrzeby kwoty tych opłat niezależnie od monitoringu prowadzonego przez organ kontrolny”.

Powołując się na ww. wyrok, skarżące wniosły do Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Federalna Agencja ds. Sieci) (niemiecki organ regulacyjny) (dalej: Bundesnetzagentur) o stwierdzenie nieważności opłat zatwierdzonych w odniesieniu do rozkładów jazdy na lata 2003–2011 oraz o nakazanie DB Netz zwrotu nadpłaconych opłat. W decyzjach z: 11 października 2019 r., 3 lipca 2020 r. i 11 grudnia 2020 r. Bundesnetzagentur oddalił wnioski skarżących, uznając, iż żądanie przeprowadzenia kontroli *ex post* jest pozbawione podstawy prawnej, ponieważ przewoźnicy mają możliwość zakwestionowania opłat dopóki one obowiązują. W skargach wniesionych w dniach 6 i 9 listopada 2019 r. skarżące wniosły do Verwaltungsgericht Köln o stwierdzenie, że Bundesnetzagentur jest zobowiązana do przeprowadzenia kontroli *ex post* umożliwiającej jej stwierdzenie nieważności spornych opłat ze skutkiem *ex tunc* (tj. wstecznie) oraz o nakazanie DB Netz zwrotu tych opłat.

Verwaltungsgericht Köln przed wydaniem orzeczenia postanowił ustalić czy z art. 56 dyrektywy 2012/34 wynika, że przewoźnicy mogą wystąpić do organu regulacyjnego o ponowne rozpatrzenie z mocą wsteczną opłat za dostęp do infrastruktury odpowiadających nieobowiązującym już rozkładom jazdy. W związku z tym wystąpił do TSUE z wnioskiem prejudycjalnym, zadając pięć pytań:

- 1) „Czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012 str. 32, z późn. zm.), zwanej dalej »dyrektywą 2012/34«, należy interpretować w ten sposób, że system pobierania opłat może być odpowiednim przedmiotem skargi do organu regulacyjnego także wtedy, gdy upłynął już okres ważności opłaty, która ma być poddana kontroli (skarga na tzw. starą opłatę)?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że organ regulacyjny może w przypadku kontroli *ex post* starych opłat uznać je za bezskuteczne ze skutkiem *ex tunc*?

¹ C-489/15, EU:C:2017:834.

² Dz. U. 2001, L 75, s. 29.

³ Dz. U. 2012, L 343, s. 32.

- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy wykładnia art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 dopuszcza uregulowanie krajowe, które wyłącza możliwość kontroli *ex post* starych opłat ze skutkiem *ex tunc*?
- 4) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie: czy art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że przewidziane w nim działania właściwego organu regulacyjnego w celu naprawy sytuacji po stronie skutków prawnych otwierają również co do zasady możliwość nakazania zarządcy infrastruktury zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem, mimo że roszczenia o zwrot między przedsiębiorstwem kolejowym a zarządcą infrastruktury mogą być dochodzone na drodze cywilnoprawnej?
- 5) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze lub drugie: czy prawo do skargi do organu regulacyjnego na stare opłaty wynika w każdym razie z art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), jeżeli w braku rozpatrzenia skargi przez organ regulacyjny zwrot bezprawnie pobranych starych opłat jest wykluczony na podstawie przepisów krajowego prawa cywilnego zgodnie z orzecznictwem Trybunału w sprawie CTL Logistics (wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., C-489/15, EU:C:2017:834)?”.

W toku postępowania przed TSUE, uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn i Ostseeland Verkehr GmbH (łącznie), DB Netz, rządy niemiecki, litewski, norweski i polski oraz przez Komisję Europejską. W rozprawie przed Trybunałem, która odbyła się w dniu 15 czerwca 2023 r., wzięli udział Prignitzer Eisenbahn (reprezentująca również Ostdeutsche Eisenbahn i Ostseeland Verkehr), DB Netz, rządy niemiecki, austriacki i polski oraz Komisja Europejska. Natomiast 21 września 2023 r. została przedstawiona opinia rzecznika generalnego, który zgodnie ze wskazaniem TSUE zaproponował odpowiedź na cztery pierwsze z ww. pytań prejudycjalnych.

III. Opinia rzecznika generalnego

W zakresie pierwszego pytania prejudycjalnego, według rzecznika generalnego, z postanowienia sądu odsyłającego wynika, że Bundesnetzagentur, oddalając skargę przedsiębiorstw skarżących, uzależniła prawo do złożenia skargi na zatwierdzenie opłat od tego czy zostaje ona wniesiona w okresie obowiązywania tych opłat. Nie jest zatem możliwe zakwestionowanie „starych opłat”, a stanowisko to znajduje oparcie w niemieckim ustawodawstwie i orzecznictwie, zgodnie z którymi Bundesnetzagentur może jedynie kontrolować obowiązujące opłaty i podejmować decyzje ze skutkiem na przyszłość. W ocenie rzecznika rozwiązania wynikające z prawa unijnego nie pozwalają jednak na takie ograniczenie czasowe, ponieważ w wyroku w sprawie *DB Station*⁴ TSUE stwierdził, że organ regulacyjny, do którego wpłynęło odwołanie na podstawie art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14, „nie może skutecznie wykluczyć swej właściwości do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem opłat za infrastrukturę pobranych w przeszłości”, nawet wówczas, gdy przepisy prawa krajowego nie przyznają mu takiej kompetencji. Zdaniem rzecznika organ regulacyjny jest zatem uprawniony do zbadania zgodności z prawem opłat stosowanych i pobieranych

⁴ C-721/20, EU:C:2022:832.

w odniesieniu do przeszłych rozkładów jazdy oraz, w stosownym przypadku, do stwierdzenia ich nieważności.

Odnośnie do podnoszonej na rozprawie przed TSUE kwestii czy ewentualne prawo przewoźników do żądania ponownego rozpatrzenia „starych opłat” jest bezterminowe, czy też może podlegać ograniczeniom czasowym wynikającym z zasady pewności prawa, rzecznik stwierdził, iż wobec braku wyraźnego przepisu w dyrektywie 2012/34, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej to do państw członkowskich należy określenie granic czasowych środków prawnych, za pomocą których jednostki dochodzą przed organami krajowymi zwrotu kwot nienależnie zapłaconych z naruszeniem prawa unijnego.

Podsumowując, rzecznik generalny stwierdził, iż na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że organ regulacyjny może skontrolować zgodność z prawem opłat dotyczących okresów obowiązywania rozkładów jazdy, które już upłynęły. Natomiast do sądu odsyłającego należy ocena czy zgodnie z przepisami krajowymi skorzystanie z prawa do zaskarżenia tych opłat podlega terminom oraz czy terminy te zostały zachowane w sporach rozpatrywanych w postępowaniu głównym.

Przyjęcie takiego stanowiska przez TSUE spowoduje konieczność zmian w przepisach prawa państw członkowskich, w których, tak jak w Polsce, obowiązuje kontrola *ex ante* względem opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Zgodnie bowiem z art. 33 ust. 15 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁵, (dalej: ustawą o transporcie kolejowym) Prezes UTK w drodze decyzji zatwierdza projekt cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej albo odmawia jego zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia jego niezgodności z obowiązującymi przepisami. Inną formą rozstrzygnięcia o legalności przyjętego przez zarządcę infrastruktury systemu pobierania opłat jest procedura *ex post*, pozwalająca na zakwestionowanie legalności opłat ustanowionych przez zarządcę po opublikowaniu cennika, np. na skutek skargi przewoźnika w tym temacie, przeprowadzana już po wejściu w życie cennika. Natomiast kontrola *ex ante* jest dokonywana przed wejściem w życie cennika – dopiero zatwierdzenie przez organ regulacyjny powoduje, że cennik taki w ogóle może mieć zastosowanie. Organ regulacyjny w ramach takiej kontroli dokonuje pełnej oceny zgodności z prawem cennika opłat a przewoźnicy kolejowi, chociaż nie są stronami ww. postępowania dotyczącego zatwierdzenia cennika, mają prawo do wniesienia odwołania od decyzji zatwierdzającej cennik, jeśli uznają, że zostali potraktowani niesprawiedliwie lub dyskryminacyjnie⁶.

Stwierdzenie przez TSUE, że zaskarżalne są pobrane już „opłaty historyczne” spowoduje zatem równoczesne utrzymywanie w ramach jednego systemu prawnego obu trybów kontroli (*ex ante* i *ex post*), co może zagrozić pewności ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych i wiąże się z dopuszczeniem ingerencji organu regulacyjnego w wygasłe stosunki cywilnoprawne, tj. pomiędzy zarządcą a przewoźnikiem jako dwoma podmiotami rynku kolejowego. Ponadto, ze względu na skutek *erga omnes* decyzji organu regulacyjnego (art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 UE), decyzja w ramach kontroli *ex post* wydana z mocą wsteczną *ex tunc* oznaczać będzie, że opłaty, które zostały naliczone i pobrane dawno temu, tj. z tytułu wygasłych już stosunków cywilnoprawnych w ramach umów zarządcy z przewoźnikiem, zostaną zweryfikowane w stosunku do wszystkich

⁵ Dz. U. 2023 poz. 1786, z późn. zm.

⁶ Wyr. TSUE z dn. 24.02.2022 r. w sprawie C-563/20 *Orlen KolTrans*.

przewoźników, nawet tych, którzy nie odwołali się do organu regulacyjnego. Zasadne będzie zatem wprowadzenie w przepisach prawa krajowego ograniczeń czasowych do zaskarżania takich „starych opłat” poprzez wprowadzenie odpowiedniego okresu przedawnienia.

W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego rzecznik generalny wskazał, że przy określaniu funkcji organu regulacyjnego w art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 przyznano mu szerokie uprawnienia, w ramach których może on przyjąć odpowiednie środki w celu skorygowania przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na rynkach kolejowych. Uprawnienie do kontroli może zostać rozszerzone na „stare opłaty” i umożliwi stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji, które zostaną pozbawione podstawy prawnej. Rzecznik generalny uważa, że wynika to z art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34, który uprawnia organ regulacyjny, po otrzymaniu i rozpatrzeniu skargi, do podjęcia działań w celu naprawy sytuacji w drodze decyzji wiążących wszystkie zainteresowane strony. Stwierdzona w ten sposób nieważność, w ocenie rzecznika wywołuje skutki wstecz (*ex tunc*) do chwili, w której wystąpiła.

Uznanie przez TSUE ewentualnych skutków *ex tunc* stwierdzenia niezgodności z prawem cennika w ramach kontroli *ex post*, jako metody zapewniania niedyskryminacyjnego charakteru opłat ustalanych przez zarządcę infrastruktury, wydaje się być zbyt daleko idącą możliwością ingerowania organu regulacyjnego w wygasłe stosunki cywilnoprawne, z przyczyn wskazanych powyżej. Przy czym należy podkreślić, że skarga dotyczyć może opłat związanych z obowiązującym jeszcze rozkładem jazdy, więc również w tym zakresie kluczowe znaczenie będzie miało określenie ewentualnych granic czasowych dla przewoźników na wniesienie skargi do organu regulacyjnego.

Odpowiedź na trzecie pytanie prejudycjalne rzecznik oparł na następujących założeniach:

- przedsiębiorstwa kolejowe mają prawo zaskarżyć do organu regulacyjnego kwotę indywidualnych opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury;
- prawu temu odpowiada bezwarunkowy obowiązek rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny, w stosownym przypadku, w przedmiocie zgodności z prawem pobranych już opłat za dostęp do infrastruktury.

W konsekwencji, w ocenie rzecznika art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 nie zezwala, by prawo krajowe uniemożliwiało organom regulacyjnym sektora kolejowego kontrolę zgodności z prawem opłat odnoszących się do okresów obowiązywania rozkładów jazdy, które już upłynęły, w dopuszczalnych granicach czasowych. Przepis ten stoi również na przeszkodzie temu, by prawo krajowe zakazywało stwierdzenia nieważności opłaty ze skutkiem *ex tunc*, to jest od chwili, w której opłata ta zaczęła obowiązywać.

Komentując powyższe stanowisko rzecznika, należy zauważyć, że państwa członkowskie mają prawo wyboru jednej z metod kontroli cenników opłat za dostęp do infrastruktury. Wybranie metodologii *ex ante* wyklucza stosowanie kontroli *ex post*, dlatego też wyłączenie możliwości kontroli *ex post* opłat ze skutkiem *ex tunc* wydaje się być dopuszczalne, szczególnie w sytuacji gdy w danym państwie obowiązuje kontrola *ex ante*.

Jak wskazał rzecznik generalny, pytanie czwarte opiera się na założeniu, że w Niemczech przedsiębiorstwa kolejowe mogą w każdym przypadku dochodzić na drodze cywilnoprawnej zwrotu od zarządcy infrastruktury opłat pobranych niezgodnie z prawem, natomiast wątpliwość dotyczy tego czy mogą one, zgodnie z dyrektywą 2012/34, zwrócić się również do organu regulacyjnego

w celu uzyskania tego zwrotu. Należy zgodzić się z rzecznikiem, iż sytuacja ta miałaby miejsce tylko w przypadku, gdyby organ ten był uprawniony do zobowiązania zarządcy infrastruktury do dokonania zwrotu.

Powstaje zatem pytanie, czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 przyznaje organowi regulacyjnemu sektora kolejowego uprawnienie do samodzielnego nakazania zwrotu opłaty pobranej niezgodnie z prawem, co pozwalałoby uniknąć równoległych lub następujących po sobie postępowań (przed organem regulacyjnym i przed sądem). Jak słusznie zauważył rzecznik, rozwiązanie tego problemu sprowadza się do odpowiedzi czy krajowe organy regulacyjne mogą ingerować w stosunki między podmiotami gospodarczymi, które co do zasady podlegają prawu prywatnemu oraz czynić to w aspektach zarówno deklaratoryjnym (stwierdzenie nieważności umowy), jak i dotyczącym egzekwowania (nakazy zwrotu, wypłaty odszkodowania przez jedną stronę na rzecz drugiej). Stwierdził on, że wobec braku uregulowań unijnych w tym zakresie, wybór określonego rozwiązania musi zostać dokonany w prawie każdego państwa członkowskiego.

Po wnikliwej analizie przepisów dyrektywy 2012/34 rzecznik stwierdził, że nie wydaje mu się, by dyrektywa ta nakładała na państwa członkowskie obowiązek przyznania organowi regulacyjnemu uprawnień w zakresie egzekwowania. Niemniej jednak w jego ocenie nie ma przeszkody, aby „prawodawca Unii postanowił, że w obliczu pobierania przez zarządcę infrastruktury opłat niezgodnych z prawem organ regulacyjny może sam zobowiązać zarządcę infrastruktury do ich zwrotu w celu przywrócenia naruszonego porządku prawnego”⁷. Dopuszczalne są zatem systemy prawne, które obejmują mechanizmy koordynacji między organami o różnym charakterze (sądowym i administracyjnym). Jak słusznie zauważył rzecznik, w wyroku *CTL Logistics* Trybunał przyjął, że zwrot opłat może nastąpić na podstawie przepisów prawa cywilnego. Podsumowując, stwierdził, że to do państw członkowskich, w ramach ich autonomii proceduralnej, należy wybór jednego z następujących rozwiązań⁸:

- a) „przyznanie organom regulacyjnym uprawnienia w zakresie egzekwowania w celu nakazania zwrotu opłat, które to uprawnienie może współistnieć z uprawnieniami sądów cywilnych; albo
- b) zastrzeżenie wytoczenia powództwa o zwrot wyłącznie przed sądami cywilnymi, pod warunkiem że spełnione są przesłanki określone w wyroku *CTL Logistics* oraz że procedury są zgodne z zasadami równowagi i skuteczności”.

Według rzecznika generalnego, jeżeli ustawodawca krajowy zdecyduje się przyznać organowi regulacyjnemu uprawnienie do zobowiązania zarządcy infrastruktury do zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem, nie ma powodu, dla którego należałoby stosować odmienne traktowanie w zależności od tego czy jego działanie zostało wszczęte na wniosek strony, czy z urzędu.

Podsumowując, rzecznik generalny we wnioskach końcowych zaproponował, aby na pytania zadane przez sąd odsyłający w sprawie C-582/22 TSUE odpowiedział w następujący sposób: art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że:

- uprawnia on organ regulacyjny sektora kolejowego do kontrolowania zgodności z prawem opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury również w przypadku, gdy okres ich obowiązywania upłynął;

⁷ Pkt 72 opinii rzecznika generalnego.

⁸ Pkt 75 opinii rzecznika generalnego.

- organ regulacyjny może, dokonując przeglądu opłat, których okres obowiązywania upłynął, stwierdzić ich nieważność ze skutkiem *ex tunc*, przy czym uregulowanie krajowe nie może pozbawić go tego uprawnienia;
- do każdego państwa członkowskiego należy decyzja czy organ regulacyjny sektora kolejowego jest uprawniony do nakazania zarządcy infrastruktury zwrotu opłat, których nieważność organ ten stwierdził, przy czym wybór takiego rozwiązania nie jest ani wymagany, ani zakazany na mocy art. 56 dyrektywy 2012/34.

IV. Wyrok TSUE w sprawie C-582/22 Die Länderbahn i in.

W dniu 7 marca 2024 r. TSUE wydał wyrok w sprawie C-582/22 Die Länderbahn i in., w którym podzielił stanowisko rzecznika generalnego stwierdzając, że:

- 1) art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34⁹ należy interpretować w ten sposób, że: „stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wyłączającemu wszelką właściwość organu regulacyjnego, do którego złożono wniosek na podstawie ust. 1 tego artykułu, do sprawdzenia zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął, i do stwierdzenia ich nieważności ze skutkiem *ex tunc*.”;
- 2) art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że: „nie wymaga on, aby organ regulacyjny mógł sam nakazać zwrot opłat za użytkowanie infrastruktury, jeżeli prawo krajowe, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności, przyznaje tę właściwość sądom cywilnym.”.

Rozpatrując pytania od pierwszego do trzeciego Trybunał stwierdził, że z art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 wynika, że skutki decyzji organu regulacyjnego nie są ograniczone jedynie do stron sporu zawisłego przed tym organem, lecz wiążą wszystkie zainteresowane strony sektora kolejowego, niezależnie od tego, czy są to przedsiębiorstwa kolejowe czy zarządcy infrastruktury. Ponadto art. 56 ust. 6 dyrektywy 2012/34 przewiduje, że organ ten zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z przepisami rozdziału IV sekcji 2 tej dyrektywy, regulującymi pobieranie opłat za infrastrukturę i usługi, oraz niedyskryminacyjne. W związku z tym TSUE uznał, że organ regulacyjny, do którego wniesiono sprawę na podstawie art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34, nie może skutecznie wykluczyć swej właściwości do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury pobranych w przeszłości¹⁰. Dodatkowo, w ocenie Trybunału uprawnienie takie nie może zależeć od okoliczności, czy sprawę do organu regulacyjnego w niesiono przed upływem odpowiednich okresów stosowania opłat, czy po ich upływie.

Rozpatrując czwarte pytanie Trybunał podzielił stanowisko rzecznika generalnego, że art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przyznania organowi regulacyjnemu uprawnienia do samodzielnego nakazania zwrotu opłat za użytkowanie infrastruktury. W ramach autonomii proceduralnej, pozwala im na stworzenie innych systemów, np. takiego, w którym sądy cywilne rozpoznają odrębnie żądania zwrotu opłat. Niemniej jednak, gdy państwa

⁹ Analizując wniosek prejudycjalny TSUE stwierdził, że poprzez pytania od pierwszego do trzeciego, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży do ustalenia „czy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wyłączającemu wszelką właściwość organu regulacyjnego, do którego złożono wniosek na podstawie ust. 1 tego artykułu, do sprawdzenia zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął, i do stwierdzenia ich nieważności ze skutkiem *ex tunc*”.

¹⁰ Zob. wyr. TSUE z dn. 27.10.2022 r. w sprawie C-721/20 *DB Station & Service*, pkt 74, 87.

członkowskie określają w prawie krajowym środki zaskarżenia umożliwiające zmuszenie zarządcy infrastruktury do zwrotu nadpłaconych opłat za użytkowanie infrastruktury, a w szczególności gdy przyznają w tym zakresie właściwość sądom cywilnym, są one zobowiązane do przestrzegania zasad równoważności i skuteczności.

Rozstrzygnięcie Trybunału ma istotne znaczenie, ponieważ powoduje konieczność rewizji krajowych systemów kontroli opłat za dostęp do infrastruktury przez organy regulacyjne i ewentualnie wprowadzenia odpowiednich zmian w przepisach prawa, zwłaszcza mając na uwadze treść odpowiedzi na czwarte pytanie prejudycjalne.

V. Podsumowanie

Podsumowując, wyrok TSUE sprawie C-582/22 może znacząco wpłynąć na stosowanie przepisów krajowych, a przede wszystkim, w ocenie autorki, powoduje konieczność zmiany przepisów ustawy o transporcie kolejowym. W przypadku przyznania przewoźnikom kolejowym uprawnienia do kwestionowania „historycznych opłat” za dostęp do infrastruktury kolejowej, system kontroli *ex ante* przeprowadzany przez Prezesa UTK a uregulowany w art. 33 u.t.k., stanie się bezprzedmiotowy. Wprowadzenie bowiem dodatkowego trybu kontroli opłat stałoby w sprzeczności z podstawowymi zasadami obowiązującymi w prawie administracyjnym (Prezes UTK mógłby rozstrzygać w przedmiocie zgodności z prawem opłat za dostęp do infrastruktury więcej niż raz i to w dwóch odrębnych trybach, tj. *ex ante* i *ex post*). Na dzień zakończenia prac nad niniejszym artykułem, tj. 26 lipca 2024 r., nie rozpoczęto procedowania projektu zmian legislacyjnych, których celem byłoby zapewnienie stosowania wyroku TSUE sprawie C-582/22 w polskim systemie prawnym.

Ponadto stosunki gospodarcze wymagają stabilizacji obrotu prawnego poprzez ograniczenie lub wyłączenie możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej po upływie terminów określonych w przepisach prawa krajowego. Dlatego też niezbędne będzie ograniczenie w czasie możliwości dochodzenia roszczeń przez przewoźników w stosunku do „starych opłat” pobranych przez zarządców infrastruktury. W innym przypadku niepewność co do ostateczności decyzji stawkowych zatwierdzanych przez Prezesa UTK w ramach kontroli *ex ante* prowadziłyby do niestabilności stosunków gospodarczych w ramach sektora kolejowego.

Czy bez regulacji możliwa jest ekologiczna kolej?

Spis treści

- I. Waga i rola zielonej kolei. Ekologiczna kolej jako kluczowy filar transformacji polskiego transportu na niskoemisyjny
- II. Analiza prawna aktualnych regulacji z obszaru ekologicznej kolei. Unijna polityka klimatyczna a krajowe rozwiązania prawne
- III. Koleje nocne oraz dalekobieżne jako alternatywa dla transportu lotniczego
- IV. Kolej zasilana wodorem
- V. Podsumowanie

Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy problematyki związanej z wprowadzaniem ekologicznej kolei oraz regulacjami prawnymi z tego obszaru obowiązującymi w Polsce oraz w Unii Europejskiej. Autorki artykułu podejmują próbę odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest wprowadzenie ekologicznej kolei w Polsce bez stworzenia odpowiednich regulacji prawnych.

Słowa kluczowe: ekologiczna kolej; OZE; zielona kolej; ochrona klimatu; polityka klimatyczna; kolej zasilana wodorem; nocne koleje; nocny tabor kolejowy; transformacja; transport; kolej wodorowa; Program Zielona Kolej; Europejski Zielony Ład.

JEL: K23

I. Waga i rola zielonej kolei. Ekologiczna kolej jako kluczowy filar transformacji polskiego transportu na niskoemisyjny

Według danych programu monitorowania zmian klimatu Copernicus lato w 2022 roku było najcieplejsze, a sam rok był drugim najcieplejszym rokiem w Europie w dotychczasowej historii pomiarów. Większość dowodów wskazuje, że wynika to ze znacznego wzrostu emisji gazów cieplarnianych spowodowanych działalnością człowieka. Średnia temperatura na Ziemi jest obecnie o 0,95–1,20°C wyższa niż pod koniec XIX wieku. Zgodnie z twierdzeniami naukowców, jeśli temperatura wzrośnie o więcej niż 2°C w stosunku do temperatury sprzed epoki przemysłowej, drastycznie zwiększy się ryzyko niebezpiecznych i potencjalnie katastrofalnych zmian w środowisku. Mając na względzie powyższe, wspólnota międzynarodowa uzgodniła, że globalne ocieplenie

* Radca prawny; starszy prawnik w Kancelarii Prawnej HANTON Szalc Zięba & Partnerzy; specjalizuje się w sprawach z obszaru prawa kolejowego; e-mail: ewelina.nieznalska@hanton.pl. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8323-2039>.

** Radca prawny; prawnik w Kancelarii Prawnej HANTON Szalc Zięba & Partnerzy; specjalizuje się w sprawach z obszaru prawa kolejowego; e-mail: anna.glusiec@hanton.pl. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-7321-917x>.

powinno być utrzymywane na poziomie poniżej 2°C. W listopadzie 2019 roku Parlament Europejski ogłosił kryzys klimatyczny, wzywając Komisję Europejską do tego, by wszystkie jej wnioski legislacyjne były zgodne z celem ograniczenia globalnego ocieplenia do poziomu poniżej 1,5°C i z celem znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Na mocy porozumienia paryskiego Unia Europejska zobowiązała się w 2015 r. do ograniczenia do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych w UE o co najmniej 40% poniżej poziomów z 1990 roku. W 2021 r. cel ten został zmieniony na redukcję o co najmniej 55% do 2030 r. i neutralność klimatyczną do 2050 roku (PE, 2018). Cele te stały się prawnie wiążące w czerwcu 2021 r., kiedy to Parlament Europejski zatwierdził europejskie prawo o klimacie.

W niniejszym artykule skupiono się na wpływie regulacji w zakresie ochrony środowiska na jedną z kluczowych gałęzi gospodarki, jaką jest transport kolejowy. Poddano analizie ustawodawstwa zarówno europejskie, jak i polskie oraz na przykładzie kolei nocnych oraz pojazdów wodorowych podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy bez regulacji możliwa jest zielona kolej.

Zielona kolej to ważny kierunek rozwoju transportu kolejowego, mający na celu zmniejszenie wpływu transportu na środowisko naturalne. Analiza wagi i roli zielonej kolei wskazuje, że transport kolejowy jest niekwestionowanym liderem pod względem najmniejszego negatywnego wpływu na środowisko, który cechuje ponad trzy razy mniejsza emisja dwutlenku węgla niż transport drogowy oraz ponad osiem raz mniejsza emisja w stosunku do transportu lotniczego. Powyższe sprawia, że kolej uznawana jest za jeden z najbardziej ekologicznych środków transportu zbiorowego. Transport kolejowy ma znikomy wpływ na zmiany klimatyczne i najmniej ingeruje w środowisko naturalne w porównaniu z innymi konkurencyjnymi formami przemieszczania się. Kolej posiada cechy, które sprawiają, że może ona stanowić podstawę wsparcia dla procesu transformacji polskiego transportu w kierunku niskoemisyjności. Zgodnie z przytaczanymi przez Urząd Transportu Kolejowego danymi aktualnie transport w Europie generuje 25% całkowitej emisji dwutlenku węgla. Największa jego część, bo aż 72%, pochodzi z transportu drogowego, do którego zaliczają się m.in. samochody osobowe i ciężarówki. Lotnictwo wraz z transportem morskim produkują kolejno 13% oraz 14% dwutlenku węgla, natomiast kolej zajmuje pod tym względem ostatnie miejsce – tylko 0,4% CO₂ emitowanego przez transport w Europie pochodzi z transportu kolejowego. Niemniej jednak jest to niski odsetek w porównaniu do innych środków transportu, w tym choćby do samochodów osobowych czy samolotów. Co istotne, kolej to również jedyny środek transportu, który od 1990 roku zmniejszył ogólną emisję spalin, m.in. dzięki modernizacji lokomotyw, które z roku na rok są coraz bardziej przyjazne środowisku¹.

Mając powyższe na względzie już na wstępie można postawić tezę, że rozwijanie i promowanie ekologicznej kolei jest ważnym krokiem w kierunku bardziej zrównoważonego transportu oraz ochrony środowiska, który stanowi kluczowy filar transformacji polskiego transportu na niskoemisyjny.

II. Analiza prawna aktualnych regulacji z obszaru ekologicznej kolei. Unijna polityka klimatyczna a krajowe rozwiązania prawne

Wspominane we wstępie porozumienie paryskie², przyjęte przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2015 r. oraz w dalszej kolejności pakt klimatyczny z Glasgow podpisany w listopadzie

¹ Transport and environment report 2020, EEA.

² Dec. Rady (UE) 2016/1841 z dn. 05.10.2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz. Urz. L 282 z 19.10.2016).

2021 r. w ramach konwencji UNFCCC stały się impulsem dla Unii Europejskiej, aby działania, a co za tym idzie również prawodawstwo unijne, zmierzały do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, poprawy jakości powietrza oraz stanu zdrowia mieszkańców.

Podwaliny pod system ochrony powietrza w ramach Unii Europejskiej, stworzone zostały poprzez uchwaloną w czerwcu 2008 r. dyrektywę 2008/50/WE³ (nazywaną często dyrektywą CAFE), która zawiera definicje podstawowych pojęć związanych z ochroną powietrza, określa cele dotyczące jakości powietrza, nakazuje dokonać oceny jakości powietrza w państwach członkowskich na podstawie wspólnych metod i kryteriów oraz wyznacza standardy jakości powietrza w postaci wartości dopuszczalnych stężeń poszczególnych substancji, bezwzględnie obowiązujących na terenie całej UE. Następnym krokiem legislacyjnym było wprowadzenie w latach 2018–2019 pakietu dyrektyw i rozporządzeń, określanych wspólnym mianem „Czysta energia dla Europejczyków”, wprowadzających ideę unii energetycznej. W ramach tego pakietu weszły w życie: dyrektywa 2018/844⁴, rozporządzenie 2018/1999⁵, dyrektywa 2018/2001⁶, dyrektywa 2018/2002⁷, rozporządzenie 2019/941⁸, rozporządzenie 2019/942⁹, rozporządzenie 2019/943¹⁰, rozporządzenie 2019/944¹¹.

Ww. dyrektywy i rozporządzenia obejmują cały proces od wytwarzania i przesyłu, poprzez sprzedaż, aż po końcowe zużycie, jak również zagadnienia związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych, poprawą jakości powietrza i stanem zdrowia mieszkańców. Wprowadzono rozwiązania dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych na terenie Unii Europejskiej i system handlu emisjami (EU ETS). W ramach unii energetycznej przewidziano także wprowadzenie dziesięcioletnich zintegrowanych krajowych planów w sprawie energii i klimatu. Pierwsze z nich dotyczą lat 2021–2030.

Z punktu widzenia szeroko pojętego transportu szczególne znaczenie mają dwa cele wyznaczone w ramach unii energetycznej – efektywność energetyczna oraz dekarbonizacja gospodarki (systematyczne ograniczanie emisji dwutlenku węgla aż do całkowitej redukcji). Mają one swój istotny wymiar transportowy.

Następnym krokiem zmierzającym do zielonej transformacji, uznanej za fundament przyszłego rozwoju społecznego i gospodarczego było przyjęcie przez Komisję Europejską w 2019 roku planu działań na rzecz zrównoważonej gospodarki pod nazwą Europejski Zielony Ład¹². Jest to

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dn. 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz. Urz. UE z 11.06.2008 poz. L 152/4).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dn. 30.05.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz. Urz. UE z 19.6.2018 L 156/75).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dn. 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE z 21.12.2018 L 328/1).

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dn. 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE z 21.12.2018, L 328/82).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z dn. 11.12.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej (Dz. Urz. UE z 21.12.2018 L 328/210).

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/941 z dn. 05.06.2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE (Dz. Urz. UE z 14.06.2019 L 158/1).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dn. 05.06.2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz. Urz. UE z 14.06.2019 L 158/22).

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dn. 05.09.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE z 14.06.2019 L 158/54).

¹¹ Dyrektywa 2019/944 z dn. 05.09.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE z 14.06.2019 L 158/22).

¹² Komunikat Komisji z dn. 11 grudnia 2019 r. „Europejski Zielony Ład” COM(2019) 640 final

pakiet inicjatyw politycznych, którego celem jest skierowanie UE na drogę transformacji ekologicznej, a ostatecznie – osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. i wypełnienie w ten sposób zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego.

Wśród głównych postulatów, jakie znalazły się w dokumencie są m.in.:

- 1) rozwój odnawialnych źródeł energii (OZE) i wycofanie węglowych źródeł energii oraz działania mające na celu propagowanie ekologicznej energetyki;
- 2) dalsza redukcja CO₂ (ponad 50% do 2030 r.), w tym redukcja emisji z sektora transportu o 90% do 2050 roku;
- 3) rozwój systemu handlu uprawnieniami do emisji;
- 4) wsparcie dla produktów i usług ekologicznych, pomoc finansowa dla państw najbardziej narażonych na negatywne skutki procesów dekarbonizacyjnych;
- 5) finansowanie celów środowiskowych, w tym ograniczanie ubóstwa ekologicznego.

Strategia Europejskiego Zielonego Ładu przygotowała fundamenty pod nowe prawo europejskie sankcjonujące dążenie do poprawy jakości środowiska i drastyczne ograniczenie wpływu człowieka na klimat. Prawnie wiążący cel neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. usankcjonowano w Europejskim prawie o klimacie¹³.

Z motywu 7 Europejskiego prawa o klimacie wynika, że „działania na rzecz klimatu powinny stanowić dla wszystkich sektorów gospodarki w Unii okazję do tego, aby pomóc jej zapewnić wiodącą pozycję w przemyśle światowym w zakresie innowacji. Dzięki unijnym ramom regulacyjnym i działaniom podejmowanym przez przemysł możliwe jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od emisji gazów cieplarnianych. Bez uszczerbku dla wiążących przepisów i innych inicjatyw przyjętych na poziomie Unii, wszystkie sektory gospodarki – w tym energetyka, przemysł, transport, sektor ciepłowniczy i chłodniczy, a także budownictwo, rolnictwo, gospodarka odpadami i gruntami, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo – powinny odgrywać rolę w dążeniach do osiągnięcia neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r. niezależnie od tego, czy sektory te są objęte systemem handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, zwanym dalej EU ETS”.

Bazując na Europejskim Zielonym Ładzie, w grudniu 2020 roku Komisja przyjęła również kluczowy z punktu widzenia transportu, w tym transportu kolejowego, komunikat zatytułowany „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”¹⁴. W strategii tej określono plan na rzecz zrównoważonej i inteligentnej przyszłości transportu europejskiego oraz plan działania zmierzający do ograniczenia emisji z sektora transportu o 90% do 2050 r., aby do roku 2050 UE mogła stać się gospodarką neutralną dla klimatu, dążąc jednocześnie również do osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń. Określono trzy filary działań:

- 1) uczynić wszystkie rodzaje transportu bardziej zrównoważonymi;
- 2) zadbać o szeroką dostępność zrównoważonych rozwiązań alternatywnych w systemie transportu multimodalnego oraz
- 3) wdrożyć odpowiednie zachęty wspierające transformację.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dn. 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999, (Dz. U. z 09.07.2021, L 243/1).

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości, COM(2020) 789 final.

Uznano konieczność inwestycji publicznych i prywatnych na modernizację ekologiczną pojazdów i infrastruktury oraz wzmocnienie jednolitego rynku. Działania te zmierzają do zmiany europejskiego transportu w system zrównoważony i konkurencyjny, a równocześnie odporny na przyszłe wstrząsy. Celem dokumentu była zmiana sposobu przemieszczania się ludzi i przewozu towarów oraz ułatwienie łączenia różnych rodzajów transportu w ramach jednej podróży. Docelowo inteligentny, konkurencyjny, bezpieczny, dostępny i przystępny cenowo system transportu ma doprowadzić do redukcji emisji o 90% do 2050 roku.

W dokumencie podkreślono, że najpoważniejszym wyzwaniem, z jakim mierzy się sektor transportu jest znaczące ograniczenie emisji i zapewnienie bardziej zrównoważonego charakteru sektora. „Komisja zdaje sobie sprawę, że taka transformacja stanowi doskonałą okazję do poprawy jakości życia i modernizacji europejskiego przemysłu we wszystkich łańcuchach wartości, tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, opracowywania nowych produktów i usług, wzmocnienia konkurencyjności oraz dążenia do globalnego przywództwa w chwili, gdy inne rynki dążą do szybkiego przejścia na mobilność bezemisyjną. Biorąc pod uwagę wysoki odsetek całkowitych emisji gazów cieplarnianych w UE, unijny cel w postaci ograniczenia gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. może zostać osiągnięty wyłącznie dzięki bezzwłocznemu wdrożeniu bardziej ambitnej polityki służącej ograniczeniu zależności transportu od paliw kopalnych oraz w synergii z działaniami na rzecz eliminacji zanieczyszczeń”.

Warto podkreślić, że w komunikacie termin „pojazd” odnosi się, odpowiednio w danym kontekście, do wszystkich typów pojazdów, w tym między innymi do samochodów osobowych, ciężarowych, autobusów, autokarów, pojazdów lekkich, pociągów, statków powietrznych, statków wodnych, łodzi, promów itd.

W Komunikacie Komisja podkreśla również, że „należy wykorzystać wszystkie narzędzia polityczne, w tym środki służące znacznemu ograniczeniu obecnej zależności od paliw kopalnych (poprzez zastąpienie istniejących flot pojazdami niskoemisyjnymi i bezemisyjnymi oraz poprzez zwiększenie wykorzystania paliw odnawialnych i niskoemisyjnych. Konieczna jest bezzwłoczna popularyzacja takich pojazdów oraz paliw we wszystkich gałęziach transportu – drogowym, wodnym, powietrznym i kolejowym. W tym celu należy wspierać badania naukowe i innowacje w dziedzinie konkurencyjnych i zrównoważonych produktów oraz usług o zamkniętym cyklu życia, zapewniać dostarczanie przez przemysł odpowiednich pojazdów i paliw, wdrażać niezbędną infrastrukturę oraz tworzyć bodźce służące zwiększeniu popytu wśród użytkowników końcowych”.

Jak wynika ze strategii na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności, konieczna będzie również dalsza elektryfikacja transportu kolejowego, a w przypadkach, w których nie jest to opłacalne, zwiększenie wykorzystania wodoru.

Kolejnym krokiem w stronę konkretyzacji strategii Europejskiego Zielonego Ładu było wprowadzenie pakietu pod nazwą „Fit for 55”, który dostosował unijne regulacje do wymogów Europejskiego prawa o klimacie. Pakiet, jest głównym narzędziem realizacji celu ograniczenia emisji o co najmniej 55% do 2030 r. oraz osiągnięcia neutralności klimatycznej w perspektywie do 2050 roku. Pakiet ma stworzyć spójne i zrównoważone ramy umożliwiające osiągnięcie unijnych celów wyznaczonych przez Europejskie prawo o klimacie i European Green Deal. Obejmuje on m.in. wnioski ustawodawcze i inicjatywy polityczne odnoszące się do sektora energetyki i transportu. Większość aktów prawnych, które weszły lub mają wejść w skład tzw. pakietu Fit for 55 nie

odnosi się bezpośrednio do transportu kolejowego, ponieważ jest to najbardziej „zielony środek transportu”. UE skupia się głównie na takich kwestiach, jak zwiększenie efektywności energetycznej transportu morskiego, termomodernizacja czy ograniczenie ruchu samochodów spalinowych. W niewielkim stopniu odnosi się do transportu kolejowego, uznając go już w tym momencie za najbardziej ekologiczny sposób transportu osób i towarów.

Zgodnie z założeniami strategii w wyniku transformacji transport ma być zrównoważony, inteligentny oraz odporny.

Zrównoważony transport oznacza:

- 1) upowszechnienie bezemisyjnych pojazdów, statków i samolotów;
- 2) upowszechnienie odnawialnych źródeł energii i paliw niskoemisyjnych, w tym publicznych punktów ładowania;
- 3) stworzenie zeroemisyjnych lotnisk i portów;
- 4) zrównoważenie struktury transportu międzymiastowego i miejskiego (m.in. przewozów kolejowych, rozwój infrastruktury rowerowej);
- 5) wspieranie ekologicznego transportu towarowego (wzrost kolejowego ruchu towarowego o 50% do 2030 r. i o 100% do 2050 r.);
- 6) wprowadzenie uczciwego i skutecznego systemu opłat za dostęp do infrastruktury transportowej i powiązanie go z emisją gazów cieplarnianych.

Częścią pakietu legislacyjnego „Fit for 55” jest reforma systemu EU ETS. Zgodnie z przyjętą przez Parlament Europejski nowelizacją obowiązek zakupu uprawnień do emisji zostanie rozszerzony na transport samochodowy, lotniczy i wodny począwszy od 2027 r., a nie jak pierwotnie zakładano od 2024 roku. Do tej pory ww. systemy transportowe wraz z rolnictwem, budownictwem oraz sektorem komunalno-bytowym stanowiły sektor non-ETS, tj. sektor nieobjęty Europejskim Systemem Handlu Uprawnieniami do Emisji (EU-ETS). Tak jak dotychczas, transport kolejowy nie został włączony do unijnego systemu ETS, choć elektryczny transport kolejowy ponosi koszty systemu EU ETS przeniesione z sektora wytwarzania energii.

A jak na tle regulacji unijnych wygląda prawodawstwo polskie? W pierwszej kolejności wskazać należy, że duża część dokumentów, takich jak Polityka ekologiczna państwa¹⁵, Krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza¹⁶, Polityka energetyczna Polski do 2040 r.¹⁷ nie odnosi się do transportu lub odnosi się w sposób enigmatyczny.

Z perspektywy transportu, w tym transportu kolejowego duże znaczenie ma Krajowy program ochrony powietrza do roku 2020 z perspektywą do 2030 oraz do 2040 (w wersji zaktualizowanej w 2021 roku). Wyznacza on kierunki działań na szczeblach zarówno krajowym, jak i lokalnym. Wskazuje on na konieczność wykorzystania wodoru jako paliwa alternatywnego w transporcie. Jak wskazano w dokumencie, wodór ma potencjał do zastępowania paliw konwencjonalnych szczególnie w transporcie miejskim (autobusy), drogowym (transport ciężki i długodystansowy), pojazdach lekkich flotowych (wózki widłowe, samochody dostawcze, taksówki), kolejowym niezelektryfikowanym (pojazdy kolejowe wyposażone w ogniwa paliwowe), morskim i rzeczonym

¹⁵ Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dn. 16.07.2019 r. w sprawie przyjęcia „Polityki ekologicznej państwa 2030 – strategii rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej” (M. P. 2019, poz. 794); dalej: Polityka ekologiczna państwa.

¹⁶ Uchwała nr 34 Rady Ministrów z dn. 29.04.2019 r. w sprawie przyjęcia Krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza (M. P. 2019, poz. 572); dalej: Krajowy program ograniczania zanieczyszczenia powietrza.

¹⁷ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dn. 2.03.2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M. P. 2021, poz. 264); dalej: Polityka energetyczna Polski do 2040 r.

oraz intermodalnym, a w dalszej perspektywie również w lotnictwie, obejmującym także pojazdy bezzałogowe (drony).

Zgodnie z tym dokumentem, w celu całkowitej dekarbonizacji transportu potrzebne jest wdrożenie pojazdów na ogniwa paliwowe (*Fuel Cell Electric Vehicle*, FCEV). FCEV będą szczególnie istotne w zakresie transportu publicznego oraz drogowego transportu ciężkiego i długodystansowego. Zastosowanie technologii opartych na wodorze i amoniaku może przyczynić się do osiągnięcia przez transport celów środowiskowych i umożliwić znaczną redukcję wykorzystywanych w transporcie paliw konwencjonalnych.

Należy również odwołać się do przygotowanej przez Ministerstwo Infrastruktury i przyjętej w 2019 roku Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030¹⁸. Jednym z kierunków interwencji są poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym oraz ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko. Dokument zawiera pakiet działań w zakresie usprawnienia zarządzania transportem kolejowym oraz w zakresie ochrony środowiska, niezbędne do podjęcia w perspektywie czasowej do 2020 r. i dalej. Są to m.in.:

- 1) dofinansowywanie ze środków publicznych zakupu i modernizacji taboru odpowiadającego specyfice poszczególnych segmentów rynku, w oparciu o długoterminowe programy inwestycyjne, w szczególności w segmencie kolejowych przewozów pasażerskich (w tym regionalnych), taboru specjalizowanego do przewozu towarów oraz lokomotyw wielosystemowych (w przewozach zarówno towarowych, jak i pasażerskich);
- 2) tworzenie warunków pozwalających na obniżenie kosztów transportu kolejowego i podniesienia jego konkurencyjności względem innych gałęzi transportu;
- 3) promowanie niskoemisyjnych i efektywnych energetycznie środków transportu, zasilanych alternatywnymi źródłami energii (skutkujące także zmniejszeniem zależności sektora od paliw bazujących na nieodnawialnych źródłach energii);
- 4) unowocześniania taboru wszystkich gałęzi transportu (środków transportu oraz innych niezbędnych urządzeń i wyposażenia) w celu doprowadzenia go do stanu odpowiadającego unijnym oraz krajowym standardom, a także poprawy jego efektywności energetycznej i spełnienia wymogów ochrony środowiska;
- 5) wdrażania innowacyjnych systemów zarządzania ruchem transportowym w poszczególnych gałęziach oraz interoperacyjnych układów transportowych, przyczyniających się do zmniejszenia presji środowiskowych generowanych przez transport;
- 6) rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz infrastruktury ładowania samochodów i jednostek elektrycznych.

Zaznaczyć jednak należy, że dokument priorytetowo traktuje rozwój infrastruktury drogowej, w dużo mniejszym zakresie odnosząc się do transportu kolejowego.

We wspieranie ekologicznego transportu kolejowego wpisuje się również Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku¹⁹ – program wieloletni, obejmujący inwestycje na liniach kolejowych, które dofinansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu. W wyniku aktualizacji przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2023 r. zmieniona została nazwa programu na Krajowy

¹⁸ Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dn. 24.09.2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M. P. 2019, poz. 1054); dalej: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030.

¹⁹ Uchwała nr 144/2023 Rady Ministrów z dn. 16 sierpnia 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r., <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/krajowy-program-kolejowy>.

Program Kolejowy do 2030 roku (z perspektywą do roku 2032). Tym samym okres obowiązywania programu został dostosowany do perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2021–2027, przy czym część projektów planowana jest do realizacji do 2032 roku.

Jak wskazują twórcy Krajowego Programu Kolejowego, „wpisuje się on w Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030, bowiem przewiduje działania na rzecz rozwoju efektywnego energetycznie i niskoemisyjnego transportu. Wspiera dążenie do stworzenia warunków sprzyjających przenoszeniu przewozów z dróg na kolej, w szczególności na odległości powyżej 300 km, promowanie ekologicznie czystych środków transportu, zasilanych alternatywnymi źródłami energii, skutkujące m.in. redukcją emisji zanieczyszczeń. Ważnym punktem KPK jest elektryfikacja wybranych linii kolejowych, co w sposób szczególny wpływa na redukcję emisji gazów cieplarnianych. Elektryfikacja linii kolejowych wdrażana ze względu na zidentyfikowane potrzeby w zakresie poprawy efektywności sieci (poprawa przepustowości), oddziałuje bezpośrednio na poprawę stanu środowiska, a w szczególności na poprawę warunków klimatycznych”.

Warto na koniec zwrócić uwagę na inicjatywę oddolną, jaką jest stworzony przez podmioty z branży kolejowej skupione w Centrum Efektywności Energetycznej Kolei (CEEK) Program Zielona Kolej. Założenia tego programu zakładają, że 85% obecnego zapotrzebowania kolei na energię elektryczną do 2030 r. powinno być pokrywane z odnawialnych źródeł energii, co ma umożliwić dokonanie redukcji rocznej emisji gazów cieplarnianych o 9 mln ton. Docelowo Program Zielona Kolej zakłada, że 100% trakcyjnej energii elektrycznej wykorzystywanej przez przewoźników kolejowych w Polsce ma pochodzić z odnawialnych źródeł energii. Plan przejścia na odnawialne źródła energii zakłada powstanie elektrowni wiatrowych, słonecznych oraz magazynów energii. Za realnością wdrożenia Programu Zielona Kolej może przemawiać, fakt, iż w części państw europejskich podobne przedsięwzięcia zostały już zrealizowane. Koleje w Holandii i Austrii korzystają z energii trakcyjnej pochodzącej w całości ze słońca i wiatru. Kompleksowe programy przejścia transportu kolejowego na odnawialne źródła energii realizowane są także w innych krajach europejskich, w których funkcjonują największe i najnowocześniejsze przewoźnicy kolejowi na kontynencie w tym m.in. w Niemczech i we Francji (Brdulak, Hatalska, Wolański, Kozłowska, Perlicki, Kisperska-Moroń i Piotrowski, 2023).

Jak widać na podstawie powyższej analizy, zarówno Unia Europejska, jak i Polska przyjęły na siebie zobowiązanie w zakresie prowadzenia takiej polityki, która doprowadzi do redukcji emisji gazów cieplarnianych na poziomach całej gospodarki, jak również transportu. Z powołanych wyżej dokumentów ewidentnie wynika, że dostrzeżony został fakt, iż najbardziej ekologicznym sposobem transportu jest transport kolejowy. Niestety do dzisiaj nie wprowadzono żadnych regulacji, które w jakikolwiek sposób zachęcałyby odbiorców końcowych – zarówno pasażerów, jak i nadawców ładunku, do wyboru kolei jako najbardziej ekologicznego środka transportu. Na poziomie UE pierwszy kraj – Francja – zakazał lotów krajowych, zastępując je połączeniami kolejowymi. Co prawda zapowiedzi były dużo dalej idące niż faktyczne ograniczenia (German, 2023), jednak jest to krok w dobrym kierunku. Podobne rozwiązanie rozważają władze hiszpańskie, choć na razie spotyka się to z dużym oporem ze strony branży lotniczej (German, 2023). Biorąc pod uwagę zobowiązania klimatyczne nałożone na UE, jest to dobry kierunek, który warto byłoby powielać również w innych krajach.

III. Koleje nocne oraz dalekobieżne jako alternatywa dla transportu lotniczego

Choć wydaje się to dziś mało prawdopodobne, jeszcze w latach 80. XX wieku możliwe było dotarcie koleją z Polski do Ostendy, Paryża, Rzymu, Bukaresztu, Moskwy czy Stambułu. W większości były to połączenia nocne. Jazda pociągiem nocą stanowiła więc bardzo istotny sposób wykorzystywania kolei pasażerskiej w przewozach. Zasięg tras nocnych pociągów rozpoczynających bieg w Polsce sięgał niemal całej Europy Środkowej. Ponadto, przez Polskę kursowało wiele nocnych pociągów międzynarodowych, a krajową siatkę połączeń uzupełniały pociągi kursujące między odległymi regionami. Jedną z najdłuższych relacji, działających aż do 2003 roku, była obsługiwana przez polskie wagony trasa z Astany (od 2019 Nur-Sułtan) do Krakowa, licząca około 3500 km (Małysz, 2020).

Na przełomie wieków, wraz ze zwiększeniem konkurencyjności innych środków transportu – w tym szczególnie szybkich samochodów oraz tanich linii lotniczych – doszło do powolnego wygaszania połączeń nocnych. Częściowo zostały one zastąpione połączeniami dziennymi, a częściowo w ogóle zlikwidowane. Jako przykład takich połączeń na trasach międzynarodowych można podać dwa pociągi znane pod nazwą IC Chopin oraz IC Polonia. Do dziś dowożą one pasażerów do Wiednia, choć początkowo były to pociągi nocne, z czasem zostały zastąpione pociągami dziennymi. Przykłady, na trasach krajowych, to połączenia: Przemyśl–Szczecin/Świnoujście, Kraków–Kołobrzeg, Warszawa–Świnoujście, Gdynia–Zakopane i Warszawa–Jelenia Góra. Wszystkie te pociągi początkowo kursowały jako połączenia nocne, z czasem zostały zastąpione połączeniami dziennymi (Małysz, 2020).

Nie da się nie zauważyć, że w Polsce, po latach rozwoju kolei nocnych i dalekobieżnych, na przełomie wieków doszło do regresu tego środka lokomocji. Wydaje się, że znaczący wpływ na taki stan rzeczy mają trzy kluczowe aspekty – czas, komfort i cena.

Liczne inwestycje infrastrukturalne, w szczególności w infrastrukturę drogową, znacząco przyczyniły się do skrócenia czasu jazdy na wielu trasach, a co za tym idzie, zwiększyły zainteresowanie podróżowaniem na dalekie odległości samochodem. Polskę, ale również Europę Środkowowschodnią coraz gęściej pokrywa siatka tras szybkiego ruchu. Jak wynika z danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, w samej tylko Polsce jest obecnie czterokrotnie więcej kilometrów autostrad niż było jeszcze w 2004 roku. Ich liczba zwiększyła się w ciągu 18 lat z 441 km do 1753 km. Między rokiem 2004 a połową 2022 roku oddano do użytku 1381 km autostrad. Do tego Polska dysponuje obecnie 3087 km dróg ekspresowych, których w 2004 roku było ok. 300 km. W najbliższych latach planowane jest również zakończenie 100 inwestycji liczących łącznie 1381 km²⁰.

Jak wskazano w Rządowym Programie Budowy Dróg Krajowych do 2030 r., „Krajowa infrastruktura drogową wymaga w dalszym ciągu dużych nakładów na rozwój i zapewnienia odpowiednich standardów, aby możliwe było sprostanie potrzebom rynku, wynikającym ze wzrostu wymiany towarowej oraz stale rosnącego ruchu pasażerskiego. Sieć dróg krajowych, chociaż stanowi jedynie 4,6% sieci dróg publicznych ogółem, to przenosi około połowę ruchu. Zgodnie z SZRT,

²⁰ Uchwała nr 253/2022 Rady Ministrów z dn. 13 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)” wraz z załącznikiem (RM-06111-259-22).

transport drogowy posiada dominujący udział w przewozie ładunków (ponad 85%) i transporcie osób (75% łącznej pracy przewozowej jest wykonywane samochodami osobowymi)”.
i
K
A
R

Coraz szerzej dostępne są również szybkie, komfortowe samochody. Jak wynika z danych Eurostatu w 2021 r. na terytorium Unii Europejskiej było zarejestrowanych 253,3 mln samochodów osobowych. Najwięcej w Niemczech (48,5 mln), Włoszech (39,8 mln) i Francji (38,7 mln). Polska pod tym względem zajęła czwarte miejsce (25,8 mln). Analizując te liczby na 1000 mieszkańców wskazać należy, że w 2021 r. Polska była liderem w Unii Europejskiej z wynikiem 687/1000. Na podium znalazły się jeszcze Luksemburg (681/1000) i Włochy (675/1000). Z kolei ostatnie miejsce w zestawieniu zajęła Rumunia (400/1000), nieznacznie wyprzedzając Łotwę (404/1000) i Bułgarię (414/1000). Co ciekawe, na polskich drogach dominują wiekowe auta. W 2021 r. Polska miała najwyższy odsetek w Unii Europejskiej zarejestrowanych samochodów osobowych wyprodukowanych ponad 20 lat temu (41,3%) (Ditrich, 2023).

Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że transport kolejowy musi konkurować także z transportem lotniczym. Obecnie możliwe jest dotarcie samolotem do najbardziej odległych krańców Europy za stosunkowo niedużą opłatą. Era tanich przewozów lotniczych rozpoczęła się w 1971 r. w Stanach Zjednoczonych, kiedy to Rolling King i Herb Kelleher zdecydowali się założyć linie lotnicze Southwest – inne od funkcjonujących wówczas na rynku. W przypadku tej linii źródłem potencjalnego zysku nie były wyższe ceny usług, ale obniżanie kosztów prowadzenia działalności. Niższe koszty umożliwiły oferowanie tańszych biletów, co zwiększyło konkurencyjność, dało większe obroty i w konsekwencji większe zyski. W Europie era tanich linii lotniczych rozpoczęła się w Irlandii od linii lotniczej Ryanair. Linie te zostały założone w 1985 r. przez rodzinę Ryanów i zatrudniały na początku 25 osób. Po trzech latach dynamicznego rozwoju (wzrostu liczby samolotów i połączeń) oraz intensywnej konkurencji cenowej z przewoźnikami narodowymi: Aer Lingus i British Airways, w 1989 r. linie zaczęły notować straty. W związku z tym w 1990 r. firma przeszła gruntowną restrukturyzację, a rodzina Ryanów zadecydowała się na „skopiowanie” modelu biznesowego linii Southwest. Ryanair stała się pierwszą w Europie tanią linią lotniczą, oferującą najniższe taryfy na rynku oraz wysoką częstotliwość lotów. Drugi co do wielkości tani przewoźnik w Europie – easyJet (od początku tworzony jako linia niskokosztowa) powstał w Wielkiej Brytanii w 1995 roku. Swoją działalność rozpoczął od uruchomienia połączenia pomiędzy Londynem (lotnisko Luton) i Glasgow w Szkocji. Cena biletu była wówczas równa cenie spodni jeansowych (Olipra, 2011).

Pokonanie trasy z Polski do Hiszpanii czy do Chorwacji samochodem lub koleją zajmuje kilka dni, podczas gdy tę samą trasę można pokonać samolotem w kilka godzin. Co więcej, połączenia lotnicze również cenowo wygrywają z pozostałymi środkami transportu. Komfort podróży oraz możliwości bagażowe nie przemawiają na korzyść połączeń lotniczych, ale w ogólnym rozrachunku na długich trasach jest to środek transportu, z którym ciężko będzie rywalizować kolei. Przykład Japonii pokazuje jednak, że jest to możliwe. Transport szynowy w Kraju Kwitnącej Wiśni odgrywa dużą rolę w przewozach pasażerskich zarówno na dalsze dystanse, jak i w obrębie miast. Stanowi to ewenement, gdyż w myśl teorii ekonomiki transportu przewozy ludzi są opłacalne tylko w przypadku dłuższych dystansów. Japonia była prekursorem w dziedzinie innowacji i we wprowadzaniu nowoczesnych rozwiązań do tej gałęzi transportu. To właśnie tam zaczęto eksploatować pierwsze pociągi dużych prędkości – już w 1964 roku oddano do użytku pierwszą linię pociągu Tokaido

z Tokio do Osaki (o długości 515 km), na której pociągi osiągały prędkość maksymalną 210 km/h. Dzięki takim rozwiązaniom zastosowanym w przewozach osób kolej w Japonii stanowi znaczny udział ogółu przewozów pasażerskich w skali świata (Mindur, 2012).

Podsumowując, czynniki, takie jak lepsze drogi, szybsze samochody i tanie połączenia lotnicze sprawiły, że podróże innymi środkami transportu (samochodem oraz samolotem) stały się konkurencyjne wobec podróży pociągiem. Samochód oferuje trasę *door to door* w dogodnym terminie, w komfortowych warunkach, praktycznie bez ograniczeń bagażowych. Samolot pozwala w krótkim czasie przetransportować się na duże odległości. To wszystko sprawia, że przed koleją pasażerską stoi niełatwe zadanie – stać się atrakcyjną alternatywą dla samochodu i samolotu. Wydaje się, że nie jest możliwe odpowiednie wypromowanie podróży pociągiem bez odpowiednich działań z jednej strony regulacyjnych, z drugiej zaś – marketingowo-promocyjnych.

Konieczne jest stworzenie ram prawnych zachęcających do wyboru kolei jako najatrakcyjniejszego środka lokomocji. Rozwiązań szukać można poprzez:

- realne otwarcie rynku kolejowego na innych przewoźników pasażerskich i tym samym stworzenie zdrowej konkurencji usług pasażerskich;
- promowanie połączeń dalekobieżnych oraz nocnych poprzez atrakcyjną ofertę cenową (zminimalizowanie na takich trasach kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej);
- większe inwestycje w infrastrukturę oraz nowoczesny tabor, w tym przedziały sypialniane (poprzez zwiększenie wpływów do Funduszu Kolejowego z opłaty paliwowej, wykorzystanie środków z EU ETS czy też otwarcie programów środowiskowych na rynek kolejowy);
- stworzenie siatki połączeń, która pozwoli połączeniami nocnymi i dalekobieżnymi dotrzeć do najbardziej odległych terenów kraju (Bieszczady, Polesie, Roztocze, Suwalszczyzna);
- skomunikowanie połączeń międzynarodowych z innymi przewozami międzynarodowymi realizowanym przez przewoźników z innych państw.

To tylko kilka z możliwych dróg działania, które poparte odpowiednią promocją oraz edukacją mogą zachęcić pasażerów do wyboru kolei jako podstawowego środka transportu.

IV. Kolej zasilana wodorem

Niezwykle istotnym elementem wspierającym dążenie Polski do zeroemisyjności na torach jest wykorzystanie wodoru. Wodór to powszechnie występujący pierwiastek, którego źródła i metody wytwarzania mogą być różnorodne. Dzięki temu wodór jest dobrym nośnikiem energii, który może zostać wyprodukowany i wykorzystany niemal w każdym miejscu, które posiada dostęp do energii elektrycznej i wody (Bandoła, Bazan, Lelek i Żmuda, 2023). Wodór może być pozyskiwany w zróżnicowanych procesach, od reformingu parowego węglowodorów, po elektrolizę czy fermentację bakteryjną. Obecnie znajduje zastosowanie w przemyśle chemicznym, rafineryjnym, metalurgicznym, transportowym czy energetycznym. Stopniowo będzie stawał się jednym z kluczowych nośników energii wykorzystywanych w Unii Europejskiej. Nie ulega zatem wątpliwości, że rynek wodoru będzie podlegał dynamicznemu rozwojowi. Nowoczesne technologie wodorowe znajdują zastosowanie głównie w energetyce i transporcie.

Rozwój technologii wodorowej jest jednym z głównych elementów planu Unii Europejskiej zakładającego osiągnięcie neutralności klimatycznej w 2050 roku. Technologie wodorowe są priorytetem dla osiągnięcia Europejskiego Zielonego Ładu i kluczowym projektem Ministerstwa

Klimatu i Środowiska. Wodór może odegrać istotną rolę w procesie dekarbonizacji, będącym obecnie centralną częścią globalnych i europejskich wysiłków w dziedzinie energii, koniecznym dla osiągnięcia celów porozumienia paryskiego. Wizją i nadrzędnym celem Polskiej Strategii Wodorowej jest stworzenie polskiej gałęzi gospodarki wodorowej m.in. poprzez rozwój rodzimych patentów i technologii wodorowych oraz ich wykorzystanie na rzecz osiągnięcia neutralności klimatycznej i utrzymania konkurencyjności polskiej gospodarki. By stać się dostawcą tego typu nowoczesnych technologii konieczna jest budowa całego łańcucha wartości oraz odpowiedniej infrastruktury. Potencjał wykorzystania wodoru w transporcie kolejowym oceniany jest jako znaczny, szczególnie w zakresie zastępowania eksploatowanych obecnie spalinowych zespołów trakcyjnych wykorzystywanych na liniach bez sieci trakcyjnej oraz lokomotyw manewrowych obsługujących bocznice i inną infrastrukturę przemysłową. W celu wykorzystania tego pierwiastka w branży kolejowej, tak aby miało to swoje uzasadnienie ekonomiczne i ekologiczne, konieczne jest zapewnienie bezemisyjnych sposobów wytwarzania wodoru (przy użyciu energii z OZE), bezpiecznych i tanich sposobów przesyłu oraz magazynowania, a także produkcji atrakcyjnych cenowo pojazdów szynowych wykorzystujących ogniwa wodorowe. Wodór daje więc szansę na całkowitą likwidację śladu węglowego generowanego przez transport kolejowy – również tam, gdzie szlaki kolejowe nie są zelektryfikowane (Brdulak, Hatałska, Wolański, Kozłowska, Perlicki, Kisperska-Moroń i Piotrowski, 2023).

Po raz pierwszy pociągi wodorowe zostały wprowadzone do regularnej eksploatacji na rynku niemieckim, w północno-zachodnich Niemczech. Sześć zasilanych wodorem pociągów zastąpiło lokomotywy spalinowe. W celu wykorzystania technologii wodorowej na rynku niemieckim lokalne przedsiębiorstwo transportu publicznego Dolnej Saksonii dofinansowało zakup pociągów, inwestując w przedsięwzięcie 81 mln euro. Fundusze pochodziły z puli finansowania rządu Niemiec w Berlinie w ramach Narodowej Strategii Wodorowej. Można więc uznać, że Niemcy są pionierami w wykorzystaniu technologii wodorowej w transporcie kolejowym (Weyerer, 2022).

W maju 2023 r. niemieckie lokalne przedsiębiorstwo transportu publicznego Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) w Niemczech przyznało jednak, że uruchomienie 27 pociągów wodorowych w ramach regionalnego transportu kolejowego nie zakończyło się powodzeniem. RMF zamówił 27 pociągów wodorowych francuskiego producenta Alstom, których koszt wynosił 500 mln euro. Jak wynika z komunikatów prasowych producenta, jedynie pięć z dziesięciu wprowadzonych do eksportacji pociągów działała niezawodnie. Składy zasilane niebieskim paliwem regularnie ulegały awariom, które dezorganizowały ruch kolejowy. Podczas eksploatacji podciągów dochodziło do częstych braków w oprogramowaniu składów, awarii tablic elektronicznych przekazujących mylące komunikaty pasażerom czy problemów z tankowaniem lokomotyw w sezonie zimowym (Zygmunt, 2023).

Jak pokazuje przykład Niemiec, stworzenie szeroko rozumianej gospodarki wodorowej jest długim i kosztownym procesem, wymagającym szczególnie w początkowej fazie wielomiliardowych inwestycji, których realizacja nie będzie możliwa bez finansowo-regulacyjnego wsparcia na szczeblu państwowym i unijnym (por. Kędziński, 2020).

Polska znajduje się wśród liderów wprowadzania technologii wodorowej na kolei. W czerwcu 2021 r. na Torze Testowym Instytutu Kolejnictwa w Żmigrodzie, koło Wrocławia firma Alstom zaprezentowała Coradia iLint, czyli pierwszy na świecie pociąg pasażerski wyposażony w ogniwa

paliwowe do przetwarzania wodoru w energię elektryczną. Alstom jest pionierem w rozwijaniu technologii wodorowych w transporcie kolejowym. Coradia iLint powstał w zakładzie w niemieckim Salzgitter, a poszycie wyprodukowano w chorzowskiej fabryce przedsiębiorstwa. Maksymalna prędkość pociągu to 140 km/h, na jednym ładowaniu i z 300 pasażerami może przejechać około 1000 kilometrów (Grendys, 2022). Model jest przystosowany do niezelektryfikowanych linii kolejowych, gdzie może zastąpić pojazdy spalinowe. Pociąg jest cichy, porusza się znacznie płynniej niż jednostki spalinowe, a co najważniejsze jest w pełni bezemisyjny – emituje jedynie parę wodną i wodę. Został wyposażony w innowacyjne rozwiązania, takie jak m.in. technologia czystej konwersji energetycznej, systemy efektywnego dostarczania i magazynowania energii w bateriach oraz inteligentne zarządzanie mocą napędową i dostępną energią. Pociągi Coradia iLint stanowią dla Polski szansę na ograniczenie emisji CO₂, a nawet na dekarbonizację transportu szynowego. Coradia iLint wykorzystuje istniejącą infrastrukturę bez konieczności inwestowania w jej elektryfikację, co jest to istotne dla linii o mniej intensywnym ruchu. Zapewnia ona czystą i zrównoważoną obsługę linii kolejowych przy jednoczesnym zachowaniu wysokich osiągnięć. Ma to ogromne znaczenie dla środowiska, gdyż zastąpienie jednego spalinowego pociągu regionalnego pociągiem wodorowym zapewni taki sam efekt, jak wycofanie z ruchu na rok 400 samochodów²¹. Dzięki wodorowemu transportowi publicznemu regionalni operatorzy mogą stać się wzorem zrównoważonej mobilności (zob. Alstom, 2021).

W celu stworzenia konkurencyjnego i sprawnie działającego rynku wodoru w Polsce, konieczne jest opracowanie i wdrożenie regulacji, które usuną bariery rozwoju rynku wodoru oraz zachęcą do stopniowego zwiększania wykorzystania odnawialnych źródeł energii dla potrzeb elektrolizy. Do kluczowych działań w tym zakresie należy zaliczyć stworzenie ram regulacyjnych funkcjonowania wodoru jako paliwa alternatywnego w transporcie, stworzenie prawnych podstaw funkcjonowania rynku wodoru i w dalszej perspektywie opracowanie przepisów określających szczegóły funkcjonowania rynku, implementujących prawo Unii Europejskiej w tym zakresie oraz wdrażających system, który zachęci działające na rynku podmioty do produkcji niskoemisyjnego wodoru. Wdrożenie technologii wodorowej w większej skali będzie jeszcze wymagać znacznych nakładów finansowych oraz promocyjnych, jednak należy zauważyć, że ze względu na zaangażowanie w rozwój paliwa wodorowego producentów taboru, potencjalnych dostawców wodoru oraz Komisji Europejskiej, wiele wskazuje na duże szanse powodzenia w rozpowszechnieniu zastosowania wodoru w transporcie kolejowym.

VI. Podsumowanie

Jeszcze kilka lat temu nieliczni zastanawiali się nad ekologiczną stroną podróżowania, decydując się na podróż samochodem, samolotem lub pociągiem. Dopiero w ostatnim czasie w Polsce zwraca się uwagę, że transport odpowiada za 21,23% emisji dwutlenku węgla do atmosfery, z czego drogowy, który dodatkowo jest największym emitentem toksycznych i rakotwórczych substancji, odpowiada za ponad 92% tej emisji, natomiast kolej jedynie za 0,4%. Dzięki takim działaniom coraz częściej pasażerowie świadomie decydują się na wybór kolei, która powoduje

²¹ Pierwszy na świecie pociąg wodorowy – Polska wśród liderów wprowadzania nowej technologii [Aktualizacja 21.07.2021 r.] – PC World – Testy i Ceny sprzętu PC, RTV, Foto, Porady IT, Download, Aktualności, <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/186418-pierwszy-na-swiecie-pociag-wodorowy-z-polskimi-korzeniami-zaprezentowany-na-torze-w-zmigrodzie>.

mniej szkód dla środowiska naturalnego, generuje mniej kosztów, a przede wszystkim jest bezpieczniejsza. To jednak nie wystarczy, jeśli realnie zależy nam na realizacji celów klimatycznych (dalsza redukcja CO₂ (ponad 50% do 2030 r.), w tym redukcji emisji z sektora transportu o 90% do 2050 r.), do których się zobowiązaliśmy.

Pomimo że już teraz kolej uznawana jest za jeden z najbardziej ekologicznych środków transportu zbiorowego, istnieje wiele inicjatyw i technologii mających na celu uczynienie transportu kolejowego jeszcze bardziej ekologicznym. Jednym z nich jest m.in. elektryfikacja kolei. Koleje elektryczne wykorzystują energię elektryczną zamiast paliw kopalnych, co może znacząco zredukować emisje gazów cieplarnianych. Elektryfikacja może być realizowana za pomocą linii trakcyjnych lub technologii trzeciej szyny. Zielona kolej to również pociągi hybrydowe, które łączą w sobie różne źródła napędu, takie jak silniki spalinowe i elektryczne. Dzięki temu mogą być bardziej efektywne i emitować mniej szkodliwych substancji. Istotny wpływ na uczynienie kolei zieloną może mieć także rozpowszechnienie kolei wysokich prędkości, które mogą być bardziej efektywne energetycznie i wydajne w porównaniu z lotnictwem, co przyczynia się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w transporcie na długie dystanse. Nie należy zapominać także o kwestiach związanych z poprawą efektywności logistycznej kolei. Zoptymalizowane trasy i harmonogramy podróży mogą zmniejszyć zużycie paliwa i emisje związane z transportem kolejowym. Kolejnym, niezmiernie ważnym czynnikiem wpływającym na zieloną kolej jest poziom wykorzystania w tym sektorze gospodarki szeroko rozumianej energii odnawialnej.

Takie działania są niezwykle istotne, Polska bowiem wciąż jest jednak mocno skoncentrowana na transporcie samochodowym, podobnie zresztą jak wiele innych państw europejskich. Świadczą o tym chociażby strategie i dokumenty, które powstają w Ministerstwie Infrastruktury. Przejście w kierunku innych środków transportu jest dużym krokiem, który wymaga wielu inwestycji w infrastrukturę fizyczną i cyfrową. Nie wystarczy zwiększenie ceny biletów lotniczych czy ceny paliwa, aby zniechęcić społeczeństwo do wyboru tych środków lokomocji. Potrzebne są edukacja, inwestycje oraz wola polityczna poparta odpowiednimi regulacjami.

Bibliografia

- Alstom. (2021). *Polska premiera: Alstom zaprezentował Coradia iLint, pierwszy na świecie pociąg wodorowy*. <https://www.alstom.com/pl/press-releases-news/2021/6/polska-premiera-alstom-zaprezentowal-coradia-ilint-pierwszy-na-swiecie>
- Bandola, D., Bazan, M., Lelek, Ł. i Żmuda, R. (2023). Rozproszona generacja wodorowa odpowiedzią na potrzeby transformacji energetycznej. *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, 1(111). <https://doi.org/10.33223/zn/2023/10>
- Biedrzycka, A. (2021). Raport Sektor kolejowy w Polsce. *Nowoczesne Budownictwo Inżynieryjne*, 5(98). chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://nbi.com.pl/content/uploads/assets/NBI-pdf/2021/5_98_2021/PDF/2-Sektor-kolejowy-w_Polsce.pdf
- Brdulak, H., Hatańska, N., Wolański, M., Kozłowska, P., Perlicki, K., Kisperska-Moroń, D. i Piotrowski, A. (2023). *Zielona Kolej w Polsce – klimat, energetyka, transport. Raport*. UN Global Compact.
- Ditrich, R. (2023). Eurostat: liczba samochodów w Polsce jest najwyższa w UE. *Obserwator Gospodarczy*. <https://obserwatorgospodarczy.pl/2023/05/31/eurostat-liczba-samochodow-w-polsce-jest-najwyzsza-w-ue/>

- German, M. (2023). Zamiast samolotu wybierz kolej – Hiszpania zakaże krótkich lotów. *Rzeczpospolita*. <https://turystyka.rp.pl/linie-lotnicze/art39352301-zamiast-samolotu-wybierz-kolej-hiszpania-zakaze-krotkich-lotow>
- Grendys, A. (2022). *W 2024 roku na regionalne trasy w Polsce wyjadą wodorowe pociągi*. Platforma Przemysłu Przyszłości. <https://przemyslprzyszlosci.gov.pl/w-2024-roku-na-regionalne-trasy-w-polsce-wyjada-wodorowe-pociagi/>
- Kędziński, M. (2020). Wodór – nadzieja niemieckiej polityki klimatycznej i przemysłowej. *Komentarze OSW*, (330). <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-05-06/wodor-nadzieja-niemieckiej-polityki-klimatycznej-i>
- Majewski, J. (2023). Pasażerskie połączenia kolejowe jako element sieci powiązań międzynarodowych polskich regionów. *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, 26(1). <https://doi.org/10.4467/2543859XPKG.23.006.17403>
- Małyś, M. (2020). Nocne pociągi dalekobieżne w przestrzeni polski – zarys historyczny i perspektywy rozwoju. *Prace Geograficzne*, (160), 53–73. <https://doi.org/10.4467/20833113PG.20.003.12261>
- Małyś, M. (2021). Potencjał polskich pociągów nocnych w połączeniach krajowych. *Transport Miejski i Regionalny*, 6, 3–13. chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-7a3f19ca-78b6-41a5-99e3-917a0697857a/c/gazeta06_2021_Malysz.pdf
- Massel, A. (2003). Pociągi nocne w Europie i Polsce. *Technika Transportu Szynowego*, 10(3), 20–25. <chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcglclefindmkaj/https://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BGPK-0638-3011/c/Massel.pdf>
- Massel, A. i Soczówka, A. (2021). Pasażerskie pociągi ekspresowe w Polsce – rozwój i ewolucja po II wojnie światowej. *Czasopismo Geograficzne*, 92(2), 377–403. <https://doi.org/10.12657/czageo-92-16>
- Mindur, M. (2012). Transport Pasażerski w Ameryce, Europie i Azji. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, 75(1863), 39–52.
- Olipra, Ł. (2011). Tanie Linie Lotnicze – Nowa „Jakość” w Przewozach Lotniczych w Unii Europejskiej. *Ekonomia Economics*, 4(16), 368–387.
- PE. (2018). *Reakcja UE na zmianę klimatu. Łagodzenie zmiany klimatu jest kluczową kwestią dla Parlamentu Europejskiego. Zapoznaj się z działaniami UE i Parlamentu w tej dziedzinie*. Parlament Europejski. <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20180703STO07129/reakcja-ue-na-zmiane-klimatu>
- Weyerer, G. (2022). *Niemcy. Pierwsze pociągi na wodór na trasie*. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/pl/niemcy-pierwsze-poci%C4%85gi-na-wod%C3%B3r-w-regularnym-u%C5%BCytku/a-64083011>
- Zygmunt, J. (2023). *Mokry sen kolejarzy zderzył się z rzeczywistością. Pociągi wodorowe wypadają z torów, dosłownie*. CHIP.pl. <https://www.chip.pl/2023/08/pociagi-wodorowe-w-niemczech-wycofane-2023>

Finansowanie sporów sądowych przez podmiot trzeci – perspektywa polska

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Analiza prawodawstwa wybranych państw europejskich
- III. Finansowanie postępowania grupowego w Polsce
 1. Definicja finansowania postępowania sądowego przez osobę trzecią
 2. Umowa o finansowanie
 3. Podmiot finansujący – definicja
 4. Podmiot finansujący – „cichy uczestnik” postępowania
 5. Wynagrodzenie podmiotu finansującego
- IV. Regulacja wynagrodzenia podmiotu finansującego w prawodawstwach systemu *common law*
- V. Pierwsza próba prawnej regulacji finansowania postępowań grupowych w Polsce
- VI. Podsumowanie
- VII. Postulaty *de lege ferenda*

Streszczenie

Finansowanie sporów sądowych jest formą inwestycji komercyjnych podmiotów w postępowania o wysokich wartościach przedmiotu sporu, w szczególności postępowania grupowe. Globalny popyt na tego rodzaju usługi doprowadził do wykształcenia odrębnego sektora rynku finansowego związanego z procesami sądowymi. Potencjał instytucji zewnętrznego finansowania sporów, ale także zwiększone możliwości nadużyć, jakie ze sobą niesie, zostały zauważone w Unii Europejskiej. W Polsce wciąż jednak obowiązują niezaktualizowane przepisy ustawy o postępowaniu grupowym, które nie obejmują regulacją wszystkich narzędzi wykorzystywanych przez strony, w tym uzyskania inwestycji w spór od podmiotu trzeciego. Istnieje ryzyko, że w obecnej próżni prawnej zabezpieczenie interesów członków grupy, będących właścicielami roszczenia, okaże się niedostateczne. Dodatkowo możliwe jest wykorzystywanie stosunku finansowania do nieuczciwych praktyk rynkowych. Finansowanie sporu przez podmiot konkurujący z pozwanym przedsiębiorcą może nawet przejawiać znamiona czynu nieuczciwej konkurencji.

Słowa kluczowe: finansowanie postępowań sądowych; prawo europejskie; postępowanie grupowe; proces cywilny; ochrona konkurencji; prawo ochrony konsumentów.

JEL: K4, K41

* Doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; e-mail: patrycja.anna.okonska@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-9559-0618>.

I. Wprowadzenie

Finansowanie sporów sądowych (*third party litigation funding*; dalej: TPLF) jest formą inwestycji komercyjnych podmiotów w postępowania o wysokich wartościach przedmiotu sporu. Jego podstawę każdorazowo stanowi umowa zawarta pomiędzy podmiotem finansującym a biorcą finansowania – stroną procesu.

Globalny popyt na tego rodzaju usługi doprowadził do wykształcenia odrębnego sektora rynku finansowego związanego z procesami sądowymi. Potencjał instytucji zewnętrznego finansowania sporów, ale także zwiększone możliwości nadużyć, jakie ze sobą niesie, zostały zauważone w Unii Europejskiej. Prawodawca unijny zdecydował się jednak na uregulowanie finansowania wyłącznie w zakresie jednego rodzaju postępowań sądowych – postępowania grupowego. Z analizy dokumentów roboczych, opinii, zaleceń i komunikatów wydanych przez powołane do tego organy i instytucje europejskie w przedmiocie dyrektywy 2020/1828 wynika, że jest to podyktowane ogromną skalą inwestycji, z jaką mamy do czynienia przy grupowym dochodzeniu roszczeń.

Na organach unijnych ciąży obowiązek ochrony zarówno słusznym interesów konsumentów, jak i zasad uczciwej konkurencji, dlatego celem regulacji w przedmiocie finansowania postępowania grupowego jest utworzenie minimalnych standardów ochrony powodów i innych bezpośrednich beneficjentów finansowania (poszczególnych członków grupy), jak również pozwanych przed nadużywaniem przeciw nim drogi sądowej¹. Niestety w większości państw członkowskich UE w dalszym ciągu nie istnieje żadna pozytywna regulacja nadająca temu pojęciu jakiegokolwiek ramy prawne. W Polsce wciąż obowiązują niezaktualizowane przepisy ustawy o postępowaniu grupowym², które nie obejmują regulacją wszystkich narzędzi wykorzystywanych przez strony, w tym uzyskania inwestycji w spór od podmiotu trzeciego.

W obecnej próżni prawnej istnieje wysokie ryzyko, że zabezpieczenie interesów członków grupy, będących właścicielami roszczenia, okaże się niedostateczne. Dodatkowo możliwe jest wykorzystywanie stosunku finansowania do nieuczciwych praktyk rynkowych. Finansowanie sporu przez podmiot konkurujący z pozwanym przedsiębiorcą może nawet przejawiać znamiona czynu nieuczciwej konkurencji. Wydaje się to szczególnie prawdopodobne w ramach postępowania grupowego, gdzie wysoka kwota wspólnego roszczenia, często wieloletnie zaangażowanie w spór oraz medialny rozgłos godzący w dobre imię pozwanego przedsiębiorcy sprzyjają podejmowaniu przez niego niekorzystnych decyzji (ugody wymuszane, *blackmail settlements*³).

II. Analiza prawodawstwa wybranych państw europejskich

Analizując przepisy państw europejskich, można zauważyć, że na poziomie prawodawstwa krajowego również występuje tendencja do takiej regulacji finansowania sporów, która ogranicza się do postępowań grupowych. Jest to zrozumiałe, gdy wziąć pod uwagę skuteczność postępowania grupowego, które w całości może zależeć od wykorzystania finansowania przez osoby trzecie. Takie postępowanie sądowe często obejmuje bowiem dużą liczbę powodów, którzy indywidualnie

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dn. 25.11.2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE (OJ L 409, 4.12.2020, p. 1–27) (dalej: dyrektywa 2020/1828); Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dn. 13.09.2022 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie odpowiedzialnego finansowania procesów sądowych ze środków prywatnych (2020/2130(INL)).

² Ustawa z dn. 17.12.2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. 2023 poz. 1212).

³ Więcej na temat ugód wymuszanych zob. Piętkiewicz i Rejda, 2011, s. 6; por. Hodges, 2007, s. 60.

ponieśli jedynie niewielką stratę, a dochodzenie roszczeń w indywidualnym postępowaniu sądowym byłoby dla nich nieopłacalne.

Najlepszym materiałem do analizy w tym zakresie jest prawodawstwo państw europejskich, które uważane jest powszechnie za przyjazne inwestycjom w postępowania sądowe, takich m.in. jak: Niderlandy, Niemcy czy Austria.

Zgodnie z poczynioną wyżej uwagą, analiza prawa holenderskiego w zakresie finansowania sporów prowadzi do wniosku, że nie istnieją tam przepisy szczególne, które znalazłyby zastosowanie do całej kategorii postępowań sądowych, w których występuje element zewnętrznego finansowania. Holenderski kodeks cywilny wyznacza warunki dopuszczalności finansowania sporu sądowego przez podmiot trzeci jedynie w przypadku postępowań o naprawienie szkód masowych. Należą do nich: konieczność zapewnienia interesom członków grupy odpowiedniej reprezentacji oraz odpowiednich i skutecznych mechanizmów ich uczestniczenia w podejmowaniu decyzji przez reprezentanta grupy. Ponadto obowiązuje zasada wyrażona w przepisach kodeksowych, zgodnie z którą występujący z roszczeniem powinien dysponować wystarczającymi środkami na jego dochodzenie, zachowując jednocześnie wystarczającą kontrolę nad powództwem zbiorowym. Daje to sądom holenderskim podstawę do zbadania struktur finansowania w danej sprawie. Przede wszystkim zaś powołują zasadę, zgodnie z którą zewnętrzny podmiot finansujący spory sądowe nie może mieć decydującego wpływu na roszczenia ani kontroli nad pozwem. Tak ukształtowana regulacja czyni zadość celowi dyrektywy 2020/1828.

W Niemczech, z kolei, możliwość i warunki finansowania sporów grupowych przez zewnętrzny podmiot przewiduje ustawa o usługach prawnych⁴. Co istotne, w niemieckich przepisach ustawowych nie ma regulacji szczególnych co do wymogów dotyczących ujawniania istnienia i warunków umowy o finansowaniu sporów sądowych ani sądowi, ani pozwanemu w sporze sądowym, pomimo że Niemcy deklarują zakończenie procesu implementacji dyrektywy 2020/1828, która przewiduje kontrolę sądową w tym zakresie. Istnieje natomiast orzecznictwo, z którego wynika, że w przypadku postępowań grupowych z udziałem spółek celowych występujących w roli powoda, ujawnienie finansowania było wymagane przez sądy orzekające w poszczególnych sprawach. Trzeba tutaj wspomnieć, że niemiecki model dochodzenia roszczeń zbiorowych korzysta właśnie z konstrukcji cesji poszczególnych roszczeń na spółkę celową, która będzie występować w procesie w charakterze powoda. Teoretycznie za podstawę prawną dla żądania ujawnienia treści umowy finansowania może również posłużyć przepis ogólny niemieckiego kodeksu postępowania cywilnego⁵, uprawniający sąd do nakazania jednej ze stron przedstawienia określonych dokumentów, które są istotne dla sprawy, na wniosek strony przeciwnej.

Mimo że finansowanie postępowań sądowych jest stosunkowo nową instytucją również w prawodawstwie austriackim, uznaje się powszechnie, że przyjęty tam kształt postępowań sądowych zapewnia stabilne i korzystne środowisko dla finansowania pozwów zbiorowych. Co ważne, Austria znajduje się wśród państw, które do tej pory nie implementowały dyrektywy 2020/1828, a zasady obowiązujące podmioty uczestniczące w finansowanym postępowaniu grupowym są kształtowane w głównej mierze przez praktykę orzecniczą tamtejszych sądów. W procesie austriackim

⁴ Ustawa z dn. 12.12.2007 r. o usługach prawnych (Federalny Dziennik Ustaw I, s. 2840), ostatnio zmieniona art. 3 ustawy z dn. 10.08.2021 r. (Federalny Dziennik Ustaw I, s. 3415).

⁵ Art. 142 niemieckiego kodeksu postępowania cywilnego (ZPO) z dn. 05.12.2005 (BGBl. I S. 3202, ber. 2006 I S. 431, 2007 S. 1781) ze zm. 08.10.2023 (BGBl. I S. 272) m.W.v. 13.10.2023.

przyjęto sposób dochodzenia roszczeń zbiorowych zbliżony do obowiązującego w Polsce modelu opt-in. Austriackie postępowanie grupowe polega na łączeniu stron, które wystąpiły z odrębnymi roszczeniami przeciwko temu samemu pozwanemu i nadają się do wspólnego rozpatrzenia bądź łączeniu wielu roszczeń jednego powoda przeciwko jednemu pozwanemu w jedno postępowanie sądowe⁶. Ponadto możliwe jest dochodzenie roszczenia nie tylko przez pierwotnego właściciela roszczenia wobec dłużnika, lecz także przez osobę trzecią, na którą roszczenie zostało przeniesione w celu jego sądowego dochodzenia. Austriacki Sąd Najwyższy już w 2013 r. wyraźnie potwierdził legalność finansowania przez podmiot trzeci tego typu postępowań⁷. Spośród głosów judykatury, mających istotny wpływ na obecny kształt praktyki wnoszenia powództw finansowanych przez podmiot trzeci, warto przytoczyć orzeczenie SN Austrii z 2021 roku. Austriacki Sąd Najwyższy w wyroku z 2021 r.⁸ orzekł, że dla legalności finansowania postępowań grupowych konieczne jest spełnienie określonych warunków. Po pierwsze, podmiot finansujący postępowanie nie może oferować równocześnie kompleksowej porady prawnej ani usługi podlegającej prawu do reprezentacji (nie obejmuje to przedsądowego etapu *due diligence* polegającego na uprzednim zbadaniu szans na uwzględnienie powództwa przez sąd). Po drugie, podmiot finansujący zobowiązany jest przekazać sprawę profesjonalnemu pełnomocnikowi i nie może wywierać dalszego wpływu na strukturę i przebieg postępowania. Co za tym idzie – właściciele roszczeń jako strona procesowa pozostają decydentami co do podejmowanych czynności postępowania, a ich interesy zawsze mają pierwszeństwo przed interesami podmiotu finansującego.

Pomimo że przepisy krajowe wymienionych państw europejskich zawierają tylko szczątkową regulację instytucji finansowania postępowań grupowych, przy rozstrzyganiu sporów, w których występuje element takiej inwestycji, sądy posiłkują się również ogólnymi przepisami postępowania cywilnego oraz zasadami wypracowanymi przez dotychczasowe orzecznictwo. Należałoby jednak poczynić założenie, że kompleksowa regulacja kwestii finansowania we wszystkich państwach członkowskich, uwzględniająca w pełni założenia dyrektywy 2020/1828, wpłynęłaby pozytywnie zarówno na pewność prawa, jak i na zapewnienie jednakowego dostępu do tej instytucji dla wszystkich konsumentów z Unii Europejskiej.

III. Finansowanie postępowania grupowego w Polsce

1. Definicja finansowania postępowania sądowego przez osobę trzecią

Ze względu na fakt, że w Polsce nie wypracowano dotychczas jakiegokolwiek regulacji prawnej wprost odnoszącej się do „finansowania postępowania sądowego przez osobę trzecią” (TPLF), nie istnieje definicja legalna tego pojęcia. Pośród stosunkowo niewielkiego zasobu polskiej literatury obejmującej charakterystykę finansowania postępowań spornych, najbardziej aktualna wydaje się być monografia K. Zaleskiej-Korziuk (2022), poświęcona finansowaniu postępowań arbitrażowych i przed sądem polubownym. Ze względu na znaczące różnice tych rodzajów postępowań

⁶ W celu grupowego dochodzenia roszczeń można wykorzystać mechanizm łącznego rozpoznania kilku spraw na podstawie § 227 austriackiego kodeksu postępowania cywilnego (Zivilprozessordnung, ZPO), na co zezwolił Oberster Gerichtshof (austriacki Sąd Najwyższy) w przełomowym wyroku (sygn. akt. 4 Ob 116/05). Zgodnie z tą ustawą kilka roszczeń powoda przeciwko temu samemu pozwanemu może być dochodzonych w tym samym pozwie, pod warunkiem, że sąd ma legitymację procesową dla wszystkich roszczeń i dopuszczalny jest ten sam rodzaj postępowania.

⁷ Sąd Najwyższy Austria z 2013 r., OGH, 27 lutego 2013 r., 6 Ob 224/12 b.

⁸ Docket 18 OCG 5/21s (https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20211215_OGH0002_018OCG00005_21S0000_000/JJT_20211215_OGH0002_018OCG00005_21S0000_000.pdf).

w stosunku do postępowania przed sądem powszechnym, w niniejszym artykule pominięty zostanie dorobek literatury przedmiotu dotyczący prywatnych postępowań gospodarczych w zakresie TPLF.

Rekonstrukcji polskiej definicji finansowania sporów sądowych przed podmiot trzeci nie można dokonać również z aktu źródłowego dla tej instytucji, tj. dyrektywy 2020/1828, wskazana dyrektywa nie podaje bowiem własnej definicji tego zjawiska. Pierwsza propozycja sposobu rozumienia tego pojęcia na poziomie regulacji unijnych zawarta została dopiero w załączniku do Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 13 września 2022 r. (dalej Rezolucja 2022) zawierającym projekt dyrektywy w sprawie regulacji finansowania procesów sądowych. W punkcie (5) załącznika do Zaleceń można odnaleźć zapis, że finansowanie procesów sądowych stanowi praktykę, w ramach której „podmioty trzecie niezaangażowane bezpośrednio w spór, inwestują dla zysku w postępowania sądowe, zazwyczaj w zamian za udział w kwocie zasądzonej w ramach ugody lub odszkodowania”. Rozwinięcie tej definicji nakazuje wyłączenie spod jej zakresu „przekazywania środków na finansowanie procesów w ramach działalności charytatywnej lub darowizny, w których finansujący ma na celu jedynie odzyskanie poniesionych kosztów” i podobnych działań prowadzonych na zasadzie *pro publico bono*. Akcentuje się tym samym, że istotą finansowania postępowań sądowych jest cel zarobkowy podmiotu finansującego i działanie na rzecz prywatnych interesów biznesowych.

Zestawiając przedstawioną powyżej definicję finansowania sporów sądowych z jej odpowiednikami w literaturze zagranicznej, można uznać, że unijna propozycja definiowania tego zwrotu i jego rozumienie na poziomie międzynarodowym są ze sobą zbieżne. W zagranicznej literaturze sposoby rozumienia *third party litigation funding* odnoszą się każdorazowo do trzech konstytutywnych elementów: występowania osoby trzeciej – niebędącej stroną i niemającej pierwotnego interesu w wyniku postępowania, którego dotyczyć ma finansowanie; celu finansowania, którym jest dostarczenie środków powodowi na pokrycie ich kosztów postępowania sądowego; wynagrodzenia podmiotu finansującego, stanowiącego określoną część uzyskanej w wyniku wygranego procesu kwoty pieniężnej (m.in.: de Morpurgo, 2011; Veljanovski, 2012, s. 405; Sahani, 2017, s. 405–472).

2. Umowa o finansowanie

Stosunek finansowania powstaje wskutek zawarcia umowy pomiędzy podmiotem finansującym spór a stroną postępowania sądowego. Umowa o finansowanie sporu jest jednocześnie podstawowym i strategicznym elementem instytucji finansowania. Z jednej strony nakreśla ona ramy stosunku prawnego, który w związku z brakiem regulacji szczególnych podlega przepisom ogólnym prawa prywatnego. Z drugiej zaś – dyktuje mające wpływ na przebieg procesu warunki tej relacji. Między innymi określa prawa podmiotu finansującego w postępowaniu, nadając mu mniej lub bardziej aktywną rolę w podejmowaniu decyzji procesowych.

Brak wyszczególnienia tego rodzaju umowy wśród umów nazwanych w kodeksie cywilnym, wskazuje na możliwość kształtowania jej treści w ramach swobody umów⁹. W literaturze poddawano już badaniu poszczególne cechy tej umowy w kontekście jej podobieństwa do innych typów znanych w obrocie, między innymi do umowy spółki cywilnej, pożyczki czy darowizny. Jednak

⁹ Art. 353[1] ustawy z dn. 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2022 poz. 1360).

charakterystyczne tylko dla umowy o finansowanie odrębności nie pozwalają na zakwalifikowanie jej do rodzaju którejkolwiek z umów nazwanych¹⁰.

Propozycja regulacji o charakterze dyrektywnej ujęta w Rezolucji 2022 w art. 3 ppkt a nakazuje traktować umowę o finansowanie przez osoby trzecie jako taką, w której „podmiot finansujący procesy sądowe zgadza się sfinansować całość lub część kosztów postępowania w zamian za udział w kwocie zasądzonej na rzecz powoda lub honorarium za pomyślny wynik sprawy, tak aby pokryć koszty finansowania oraz, w stosownych przypadkach, koszty wynagrodzenia za świadczoną usługę, w całości lub częściowo uzależnione od wyniku postępowania”. Proponuje się również, aby definicja ta obejmowała „wszystkie umowy, w których uzgodniono takie wynagrodzenie, niezależnie od tego, czy jest ono oferowane w ramach niezależnej usługi czy też uzyskane w drodze zakupu lub przelewu wierzytelności”. Parlament Europejski optuje więc za przyjęciem szerokiego znaczenia finansowania roszczeń, tj. takiego, które obejmie swoim zakresem nie tylko finansowanie postępowania przed sądem, lecz także zakup roszczeń, finansowanie lub zakup tzw. portfeli roszczeń procesowych itp.

3. Podmiot finansujący – definicja

Stronami umowy o finansowanie są podmiot finansujący (*funder*) oraz biorca finansowania. Podmiot finansujący nie jest stroną procesu i nie ma innego, pierwotnego interesu w rozstrzygnięciu sporu. Biorca finansowania ma w finansowanym procesie status strony i zazwyczaj to on wnosi o rozstrzygnięcie sporu. Podmiot finansujący otrzymał swoją ścisłą definicję w Rezolucji 2022, który to akt, choć nie ma mocy dokumentu prawnie wiążącego, stanowi jedną z form wyrażenia stanowiska UE w istotnych sprawach. Art. 3 pkt a) wniosku do Rezolucji 2022 przewiduje, żeby przez pojęcie „podmiotu finansującego procesy sądowe” rozumieć „przedsiębiorstwo komercyjne, które zawiera umowę o finansowaniu przez osoby trzecie w związku z postępowaniem, mimo że nie jest ono stroną postępowania”, przy czym w roli podmiotu finansującego nie może występować pełnomocnik strony w takim postępowaniu ani podmiot świadczący na rzecz tej strony regulowane usługi ubezpieczeniowe. Cel, dla którego podmiot finansujący przystępuje do umowy stanowi uzyskanie zwrotu z inwestycji. Należy przy tym podkreślić, że za kwalifikacją tego przedsięwzięcia w kategoriach inwestycji świadczy niepewność co do wyniku sprawy, warunkowość zwrotu wyłożonych środków i zysk przerastający kwotę oddaną do dyspozycji w postępowaniu w przypadku powodzenia oraz to, że do momentu korzystnego dla powoda rozstrzygnięcia sprawy podmiotowi finansującemu nie przysługuje żadne roszczenie zwrotne.

Istotnym jest, że załącznik do Rezolucji 2022 przewiduje instytucjonalne uregulowanie statusu podmiotu finansującego. Proponuje się wprowadzenie systemu zezwoleń na wykonywanie tego rodzaju działalności wraz z ustalonymi na poziomie unijnym, a więc jednakowymi dla wszystkich państw członkowskich, warunkami udzielania zezwoleń i sprawowania nadzoru.

Dla porównania system licencjonowania podmiotów świadczących usługi finansowania sporów sądowych nie jest znany porządkom prawnym państw systemu *common law* poza Australią. Dlatego wydaje się to być rozwiązaniem inspirowanym jeszcze niedawno obowiązującymi regulacjami jurysdykcji australijskiej, która jest kolebką tej instytucji.

¹⁰ Wyniki szczegółowej analizy porównawczej różnego typu umów do umowy o finansowanie zob. Zaleska-Korziuk, 2022, s. 131–162.

Wszystko jednak wskazuje na to, że Australia jest na drodze ku wszczęciu procedury wycofania się z tego rozwiązania. 8 grudnia 2022 r. australijska komisja ds. reformy prawa (ALRC) opublikowała raport zalecający wycofanie systemu licencjonowania (w przeciwieństwie do pierwotnej propozycji zawartej w dokumencie ALRC). Sugeruje się w zamian nadzór sądowy nad podmiotami finansującymi spory sądowe, indywidualnie dla każdego przypadku finansowania w poszczególnych sprawach (Parliament of the Commonwealth of Australia, 2022).

Za próbę powołania zinstytucjonalizowanego systemu kontroli nad podmiotami świadczącymi tego typu usługi można uznać założenie w Anglii i Walii Stowarzyszenia Fundatorów Spraw Sądowych (ALF). Kodeks postępowania dla podmiotów finansujących postępowania sądowe został opublikowany przez Civil Justice Council – agencję brytyjskiego Ministerstwa Sprawiedliwości. Stowarzyszenie podmiotów finansujących postępowania sądowe zostało zobowiązane do zarządzania samoregulacją branży zgodnie z kodeksem¹¹. Ostatecznie ALF nie odgrywa znaczącej roli ochronnej przed nadużyciami ze strony podmiotów finansujących. Przyczynia się do tego fakt, że przystąpienie do Stowarzyszenia jest dobrowolne, a w procesach mogą nadal uczestniczyć przedsiębiorcy niezrzeszeni, w stosunku do których Stowarzyszenie nie ma realnej możliwości egzekwowania jakichkolwiek wymogów. Podaje się, że na koniec 2021 r. jedynie 12 z 89 przedsiębiorców świadczących usługi finansowania sporów w Europie należało do Stowarzyszenia¹².

W przypadku wprowadzenia proponowanych rozwiązań UE będzie zatem obszarem, którego jurysdykcje posiadają najbardziej zinstytucjonalizowany i restrykcyjnie uregulowany dostęp do świadczenia usług finansowania postępowań sądowych wśród wszystkich państw, które rozwinęły rynek takich usług.

4. Podmiot finansujący – „cichy uczestnik” postępowania

W warunkach braku obowiązku ujawniania przed pozwanym i sądem faktu finansowania wniesionego żądania rola podmiotu finansującego mogłaby przypominać rolę cichego wspólnika w spółce handlowej. Podmiot finansujący wnosiłby wkład pieniężny na pokrycie kosztów postępowania sądowego w zamian za uczestnictwo w zysku, stanowiące wyrażoną w procentach część zasądzzonego odszkodowania. Można to porównać do wniesienia wkładu do spółki i udziału w jej zyskach przez wspólnika cichego. Różnica natomiast polega na tym, że podmiot finansujący w umowie zobowiązuje się najczęściej do pokrycia kosztów postępowania zasądzonych w przypadku niekorzystnego wyniku postępowania. W takim wypadku nie tylko nie uzyskuje zwrotu inwestycji, lecz także ponosi odpowiedzialność majątkową za negatywny wynik procesu w postaci zwrotu kosztów postępowania drugiej stronie. Natomiast cichy wspólnik nie ponosi odpowiedzialności finansowej wobec wierzycieli spółki, również w przypadku niepowodzenia inwestycji.

Jednak ciche uczestnictwo podmiotu finansującego w postępowaniu sądowym może także polegać na takim sformułowaniu postanowień umowy o finansowanie, które zapewnią temu podmiotowi pozycję umożliwiającą mu wpływanie na przebieg procesu. Treść umowy może przewidywać udzielenie lub odmowę zgody na zawarcie przez strony ugody, możliwość zgłaszania wniosków dowodowych czy wyboru reprezentanta grupy oraz jego pełnomocnika, a także odstąpienia od finansowania po wytoczeniu powództwa. Mimo istotnej faktycznej pozycji podmiotu finansującego

¹¹ <https://associationoflitigationfunders.com/code-of-conduct/> (03.03.2024).

¹² https://www.kaizenner.eu/post/tpif_draftin1 (02.03.2024).

w finansowanym postępowaniu, nie został on wprost wyodrębniony w strukturze procesu przewidzianej kodeksem postępowania cywilnego.

Rzeczywisty wpływ na przebieg postępowania sądowego przy jednoczesnym pozostawianiu poza formalnym uczestnictwem w konstrukcji procesu cywilnego (a co za tym idzie, poza sądową kontrolą dokonywanych czynności) daje przestrzeń nadużyciom, w wyniku których interes podmiotów wnoszących żądanie ustępuje pierwszeństwa interesowi podmiotu finansującego. Dlatego też ustawowe określenie roli tego drugiego w postępowaniu sądowym wydaje się niezbędnym minimum przyszłej regulacji.

5. Wynagrodzenie podmiotu finansującego

Oznaczenie maksymalnej wysokości świadczenia, jakie może przypadać podmiotowi finansującemu spór jako zwrot inwestycji, powinno zarówno mieć na celu ochronę konkretnych powodów przed nadużyciami podmiotów finansujących, jak i zapobiegać wypaczeniu funkcji instytucji odszkodowania.

Co ciekawe, dyrektywa 2020/1828 nie wskazuje na jakiegokolwiek ograniczenie wysokości świadczenia, jakie może przypaść w udziale podmiotowi finansującemu. Ponadto w art. 10 ust. 2 dyrektywy, w którym ustawodawca europejski przyznał sądowi określone kompetencje kontrolne nad treścią umowy o finansowanie, nie została wymieniona możliwość oceny przez sąd stosowności wielkości udziału podmiotu finansującego w zasądzonym na rzecz powoda świadczeniu. W zaleceniach Komisji Europejskiej z 2013 r. w pkt 16 ppkt c zwrócono uwagę na konieczność wprowadzenia przepisów mających na celu zakaz naliczania nadmiernie wysokich odsetek od przekazanych na rzecz finansowanego postępowania środków, jednak propozycja taka nie znalazła odzwierciedlenia w treści dyrektywy 2020/1828. W związku z powyższym należy uznać, że w ramach obecnie obowiązujących przepisów unijnych, wynagrodzenie podmiotu finansującego stanowi ten element umowy o finansowanie, który podlega w zupełności prawu swobody umów.

Dopiero projekt dyrektywy załączony do Rezolucji 2022 przewiduje próg kwotowy, do którego strony umowy o finansowanie mogą określić wysokość należnej podmiotowi finansującemu części przyznanego świadczenia. Art. 14 pkt 4 proponowanej dyrektywy wskazuje, że nieważne są takie postanowienia umów o finansowanie, które uprawniałyby podmiot finansujący proces sądowy do udziału w zasądzonym świadczeniu w wysokości zmniejszającej udział powoda i beneficjentów docelowych do poziomu nieprzekraczającego 60% zasądzonej kwoty, w tym wszystkich kwot odszkodowania, kosztów, opłat i innych wydatków. Nie jest to jednak obowiązujące rozwiązanie.

W obecnym stanie prawnym w Polsce, limit kwotowy, gdy chodzi o udział podmiotu finansującego w zasądzonym świadczeniu kształtuje się więc jedynie w oparciu o mechanizmy rynkowe. Ani na szczeblu krajowym, ani europejskim ustawodawca nie ingeruje również w treść umowy o finansowanie w części określającej poszczególne koszty i wydatki, do których pokrycia zobowiązany jest podmiot finansujący. W zależności od sposobu ukształtowania treści umowy o finansowanie, fundacja środków może obejmować koszty sądowe, koszty zastępstwa profesjonalnego pełnomocnika czy też ewentualny zwrot kosztów postępowania stronie przeciwnej w przypadku przegrania sporu lub też nie.

Warto zauważyć, że kwota zasądzona jako naprawienie szkody na rzecz powoda i kwota należna powodowi po wykonaniu umowy finansowania będą się znacząco różnić. Różnicą będzie część zasądzonej kwoty stanowiąca wynagrodzenie podmiotu finansującego, określona w umowie procentowo. Wynika z tego, że stosunek finansowania wyklucza skutek, jaki powinien wystąpić w konsekwencji przyznania odszkodowania, tj. pokrycie szkody w pełnej wysokości¹³. Istotnym jest, że zarówno dyrektywa 2020/1828 (art. 10), jak i projekt dyrektywy z załącznika do Rezolucji 2022 nakładają obowiązek ujawnienia rozstrzygającemu w sprawie sądowi faktu finansowania sporu przez podmiot trzeci, a także treści postanowień umowy o finansowanie (*disclosure*). Ma to na celu umożliwienie sądowi wykonania czynności kontrolnych w przedmiocie spełniania wymogów wymienionych w ustępach 1 i 2 art. 10 dyrektywy 2020/1828¹⁴. W wyniku ujawnienia treści umowy o finansowanie sąd posiadałby informacje na temat tego, jaka rzeczywista wielkość świadczenia przypadnie poszkodowanym wskutek podziału zasądzonego świadczenia według zasad ustalonych w umowie.

Jako podstawę uzależnienia wartości świadczenia odszkodowawczego od treści postanowienia umowy o finansowanie w ten sposób, by część przypadająca poszkodowanym pokrywała wartość poniesionej przez nich szkody w pełnej wysokości (mimo zastrzeżenia procentowego udziału podmiotu finansującego), należy odrzucić art. 440 k.c.¹⁵. Sąd nie może w tym przypadku skorzystać z zasady miarkowania odszkodowania, która jest zastrzeżona wyłącznie dla sporów pomiędzy osobami fizycznymi. W przypadku pozwów zbiorowych najczęściej dochodzi do wystąpienia grupy konsumentów przeciwko przedsiębiorcy, co wyłącza tę kategorię sporów spod uznaniowej zmiany wysokości odszkodowania przez sąd. Dodatkowo katalog czynników, które mogą mieć wpływ na zmianę wysokości odszkodowania w trybie art. 440 k.c. jest zamknięty i ogranicza się do stanu majątkowego poszkodowanego lub strony odpowiedzialnej za szkodę. W świetle tego przepisu fakt, że zasądzone odszkodowanie tylko w określonej części zostanie wypłacone poszkodowanym nie może stanowić podstawy do sądowej zmiany wysokości odszkodowania.

Ustawodawca umożliwia jednak odpowiednie zastosowanie w postępowaniu grupowym przepisu art. 322 k.p.c.¹⁶, który stanowi, że jeżeli w sprawie, między innym o naprawienie szkody, sąd uzna, że ściśle udowodnienie wysokości żądania jest niemożliwe, nader utrudnione lub oczywiście niecelowe, może w wyroku zasądzić odpowiednią sumę według swej oceny opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy. Nie ma wciąż orzecznictwa, które wskazywałoby na praktyczne znaczenie tego przepisu w postępowaniu grupowym, w tym finansowanym przez podmiot trzeci. Teoretyzując, można jednak uznać, że wykorzystanie regulacji art. 322 k.p.c. stanowi furtkę do sądowego określania wysokości należnego świadczenia uwzględniającego takie

¹³ Szerzej na temat zakresu realizacji zasady pełnego odszkodowania w: Okońska, 2023, s. 51.

¹⁴ Art. 10 ust. 1. „Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy powództwo przedstawicielskie w sprawie środków naprawczych jest finansowane przez stronę trzecią – w zakresie, w jakim dopuszcza to prawo krajowe – nie dochodziło do konfliktu interesów oraz aby finansowanie przez strony trzecie mogące odnieść korzyść gospodarczą z wytoczenia powództwa przedstawicielskiego w sprawie środków naprawczych lub z wyniku tego powództwa nie powodowało, że powództwo przedstawicielskie nie będzie chronić zbiorowych interesów konsumentów”. Ust. 2. „Do celów ust. 1 państwa członkowskie zapewniają w szczególności, aby: a) strony trzecie nie wywierały bezpodstawnego wpływu na decyzje upoważnionych podmiotów w kontekście powództwa przedstawicielskiego, w tym decyzje w zakresie ugód, w sposób szkodzący zbiorowym interesom konsumentów, których dotyczy dane powództwo przedstawicielskie; b) powództwo przedstawicielskie nie było wytaczane przeciwko pozwanemu, który jest konkurentem dla podmiotu finansującego, lub przeciwko pozwanemu, od którego podmiot finansujący jest zależny”.

¹⁵ Art. 440 ustawy z dn. 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. 2023 poz. 1610, 1615): „W stosunkach między osobami fizycznymi zakres obowiązku naprawienia szkody może być stosownie do okoliczności ograniczony, jeżeli ze względu na stan majątkowy poszkodowanego lub osoby odpowiedzialnej za szkodę wymagają takiego ograniczenia zasady współzycia społecznego”.

¹⁶ Art. 20a ust. 1 ustawy z dn. 17.12.2019 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz. U. 2023 poz. 1212).

okoliczności, jak wynagrodzenie podmiotu finansującego spór. Warunkiem jest jednak obowiązek ujawnienia treści stosunku finansowania przed sądem.

W literaturze przedmiotu nie ma wzmianki świadczącej o tym, by w porządkach prawnych również innych państw fakt zawarcia umowy o finansowanie sporu przez podmiot trzeci miał wpływ na wysokość zasądzanego odszkodowania. Można mieć wątpliwości czy w przypadku, gdyby jednak fakt finansowania sporów odszkodowawczych powodował, że wysokość zasądzanych kwot odszkodowań byłaby odpowiednio wyższa, stan taki odzwierciedlałby zasadę pełnego odszkodowania. Należy mieć bowiem na uwadze podwójną funkcję ochronną tej zasady. Funkcja gwarancyjna dla podmiotu obowiązującego do naprawienia szkody przejawia się tym, że zasądzone świadczenie odszkodowawcze nie obejmie kwot przerastających rzeczywistą wartość szkody. Jednak uwzględnienie w zasądzonej wysokości świadczenia odszkodowawczego kwot, które w wyniku wykonania umowy o finansowanie przypadną podmiotowi finansującemu w ramach zwrotu inwestycji, spowodują po stronie zobowiązanego do naprawienia szkody obowiązek zapłaty kwoty wyższej niż ta, uzasadniona wielkością szkody. Część zasądzonej kwoty, w wysokości przerastającej wielkość poniesionej szkody, zyskałaby charakter odszkodowania karnego (*punitive damages*), zakazanego na gruncie dyrektywy 2020/1828.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby uznanie kwoty należnej podmiotowi finansującemu z umowy za koszty postępowania. Kwoty dostarczane powodom w celu wszczęcia i prowadzenia procesu obejmują wszakże te same elementy, które są wymienione w art. 98 k.p.c.¹⁷, m.in. koszty reprezentacji przez profesjonalnego pełnomocnika, koszty sądowe czy koszty stawiennictwa strony. Skutek uznania wynagrodzenia podmiotu finansującego za koszty procesowe byłby taki, że do ich pokrycia zobowiązana byłaby strona przegrana, według przyjętej w większości jurysdykcji zasady procesowej „przegraną płaci”, natomiast wartość odszkodowania w całości zostałaby przekazana poszkodowanym na pokrycie doznanych szkód. Do dalszych konsekwencji takiej kwalifikacji wynagrodzenia podmiotu finansującego należałoby zaliczyć fakt, że w przypadku przegranej nie uzyska on zwrotu inwestycji oraz zobowiązany będzie do pokrycia kosztów przegranego procesu. Jest to jednak kwestia zasługująca na analizę znacznie obszerniejszą, niż pozwala na to zakres tematyczny niniejszego artykułu, toteż powinna zostać poruszona w odrębnej publikacji.

Podsumowując zatem kwestię wysokości wynagrodzenia podmiotu finansującego na gruncie polskiego prawodawstwa, można stwierdzić, że brak ustawowo określonych limitów wysokości wynagrodzenia inwestora umożliwi zawieranie w umowach skrajnie niekorzystnych dla powodów postanowień, oddalających ich znacznie od uzyskania rzeczywistego naprawienia szkody.

IV. Regulacja wynagrodzenia podmiotu finansującego w prawodawstwach systemu *common law*

Odniesienie do regulacji istniejących w państwach należących do kultury prawnej systemu *common law* jest konieczne ze względu na fakt, że idea finansowania postępowań sądowych ma w nich swoje źródło.

Należy jednak pamiętać, że początkowo prawodawstwa systemu *common law* były wrogo nastawione do porozumień dotyczących finansowania przez osoby trzecie sporów sądowych

¹⁷ Ustawa z dn. 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 Nr 43, poz. 296).

między innymi podmiotami. Zgodnie z doktrynami *champerty* i *maintenance*, takie porozumienia były ogólnie uważane za niewykonalne jako sprzeczne z porządkiem publicznym¹⁸.

Jednak w ciągu ostatnich 30 lat w państwach systemu *common law* zaszły istotne zmiany w zakresie finansowania sporów sądowych. Doktrynalne ograniczenia zostały złagodzone poprzez wprowadzenie regulacji prawnych, szczegółowo określających warunki, których spełnienie kwalifikuje finansowanie postępowania sądowego przez podmiot trzeci jako zgodne z tym porządkiem prawnym, w wyniku czego branża finansowania sporów sądowych rozwinęła się.

Przedstawienie kompleksowej regulacji instytucji finansowania sporów w systemie prawa *common law* jest zbyt ciężkie dla osiągnięcia celu rozważań ujętych w ramach niniejszego artykułu. Przedmiotowym jednak wydaje się odniesienie do kwestii regulacji wynagrodzenia podmiotu finansującego w prawodawstwach systemu *common law*, ze względu na brak lub lakoniczną regulację tej kwestii w prawie polskim oraz przywołanych w punkcie II tego artykułu państw europejskich.

Dzięki badaniom empirycznym przeprowadzonym w Australii w zakresie umów o finansowanie pozwów zbiorowych rozstrzygniętych w jurysdykcji federalnej w okresie od stycznia 2013 r. do grudnia 2018 r. można zaobserwować jak kształtuje się poziom wynagrodzeń faktycznie pobieranych przez podmioty finansujące spory sądowe w Australii. Wyniki badań wykazały, że mediana stopy zwrotu finansowania postępowań sądowych w jurysdykcji federalnej wynosiła 26% zasądzonej kwoty brutto, a dla wszystkich australijskich pozwów zbiorowych (nie tylko w jurysdykcji federalnej) rozstrzygniętych w tym okresie mediana stopy finansowania wyniosła 25,5% ugody brutto (Morabito, 2020). W australijskim prawie nie ma ograniczeń co do formy wynagrodzenia podmiotu finansującego i może ono stanowić wielokrotność finansowania, procent wpływów, stałą kwotę lub kombinację tych form¹⁹. Jednak w przypadku wyboru procentowo określonego udziału podmiotu finansującego w zasądzonej kwocie, zwykle wysokość udziału waha się między 20 a 45 procentami wpływów z rozliczenia, w zależności od ryzyka i czasu oraz rodzaju wymaganego finansowania²⁰.

Należy zaznaczyć, że w przeciwieństwie do propozycji prawodawcy europejskiego, w Australii wysokość ustalonego umownie wynagrodzenia nie jest limitowana przepisami ustawowymi, lecz w całości wynika z kontrolnej funkcji sądu, który dysponuje uprawnieniami do przeanalizowania warunków handlowych umów o finansowaniu postępowań sądowych i interweniowania, jeśli uzna prowizje od finansowania za nadmierne²¹.

Podobnie orzecznictwo kanadyjskie wskazuje, że ważną jest jedynie taka umowa zawarta przez powoda i podmiot finansujący, którą sądy aprobują jako sprawiedliwą i rozsądną. Przy czym żaden akt powszechnie obowiązujący nie ustanawia odgórnego limitu przy ustalaniu wynagrodzenia

¹⁸ Ograniczenie to uzasadniano względami doktrynalnymi, wskazując, że system sądowniczy nie powinien być miejscem spekulacyjnych przedsięwzięć biznesowych. Celem było również zapobieganie nadużyciom procesu sądowego (w postaci wszczynania dokuczliwych lub uciążliwych sporów sądowych, zawyżania odszkodowań) dla osobistych korzyści. Więcej na ten temat doktryn *maintenance* i *champerty* zob. w: WenXiong, 2014, s. 377–396. W systemie *common law* finansowanie postępowania sądowego zostało po raz pierwszy uznane za zgodne z prawem w wyroku australijskiego Sądu Najwyższego w sprawie *Campbells Cash and Carry Pty Ltd kontra Fostif Pty Ltd* (*Campbells Cash and Carry Pty Ltd v Fostif Pty Ltd* (2006) 229 CLR 386).

¹⁹ Generalna Komisja Narodów Zjednoczonych ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego – Grupa Robocza III (Reforma rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem) Trzydziesta siódma sesja. Możliwa reforma rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem (ISDS). Finansowanie przez stronę trzecią, UN Doc A/CN.9/WG.III/WP.157 (5 April 2019), s. 2.

²⁰ Wiktoriańska Komisja ds. Reformy Prawa, Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Finansowanie sporów sądowych i postępowania grupowe (Dokument konsultacyjny, Czerwiec 2017), s. 115, par. 8.25. Pozyskano z: https://www.lawreform.vic.gov.au/wp-content/uploads/2021/07/VLRC_Litigation_Funding_and_Group_Proceedings_Consultation_Paper_for_web.pdf (30.07.2024).

²¹ Sędzia Murphy w sprawie *Earglow Pty Ltd przeciwko Newcrest Mining Ltd*, uznał, że ingerencja sądu obejmuje również możliwość obniżenia stawki prowizji podmiotu finansującego spór przy zatwierdzeniu ugody w sprawie pozwu zbiorowego. *Earglow Pty Ltd v. Newcrest Mining Ltd* (2016) FCA 1433; w par. 7 i 157. Pozyskano z: http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/FCA/2016/1433.html?context=1;query=Earglow;mask_path=#disp1 (07.03.2024).

dla podmiotu finansującego, w związku z czym sąd orzeknie o adekwatności jego wysokości *ad casum*, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności sprawy. Co charakterystyczne dla systemów opartych na konstrukcji precedensu, przy interpretacji postanowień umów o finansowanie i ustalaniu czy są one uczciwe, sądy opierają się na orzeczeniach dotyczących podobnych postanowień zawartych w innych umowach przedstawianych sądom.

Projekt dyrektywy z załącznika do Rezolucji 2022 przewiduje, aby państwa członkowskie Unii Europejskiej mogły nadać takie same uprawnienia sądom krajowym. Rozdział V proponowanego aktu miałby regulować zakres kontroli nad treścią umów o finansowanie postępowania sprawowanej przez sądy i organy administracyjne. W ramach kontroli możliwa miałyby być nie tylko weryfikacja treści umów w zakresie ich ważności i obecności niedozwolonych postanowień przewidujących np. możliwość wycofania się z finansowania w trakcie trwania procesu, przyznanie podmiotowi finansującemu wyraźnego uprawnienia do podejmowania decyzji procesowych, lecz także kwestia wynagrodzenia podmiotu finansującego. Maksymalna wysokość tego wynagrodzenia powinna kształtować się na poziomie nieprzekraczającym 40% zasądanego świadczenia.

V. Pierwsza próba prawnej regulacji finansowania postępowań grupowych w Polsce

Pierwsza w Polsce propozycja minimalnego uregulowania instytucji finansowania postępowania sądowego przez podmiot trzeci w ramach wyznaczonych przez dyrektywę 2020/1828 została złożona do Rządowego Centrum Legislacji przez Prezesa UOKiK w 2022 roku. Pomimo że proponowany sposób regulacji obejmuje tylko niektóre z kwestii wymagających ustawowego sprecyzowania, to zawiera tę najważniejszą – na wezwanie sądu podmiot upoważniony (reprezentant grupy) jest obowiązany do przedstawienia sądowi informacji dotyczących źródeł finansowania swojej działalności, w tym źródeł finansowania określonego powództwa. Sąd, w ramach przyznanej kontroli, miałby możliwość odrzucenia pozwu w przypadku ustalenia, że finansowanie przez podmiot trzeci ma negatywny wpływ na zapewnienie właściwej ochrony interesów konsumentów w ramach toczącego się postępowania grupowego. Przedmiotem badania sądu miałyby być okoliczności dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, stwierdzenie czy podmiot bezpośrednio finansujący powództwo może mieć wpływ na decyzje powoda dotyczące wytoczonego powództwa w sposób sprzeczny z interesami konsumentów objętych powództwem (w tym w zakresie ugody). Po drugie, ustalenie czy pozwanym jest przedsiębiorca będący konkurentem innego podmiotu finansującego podmiot upoważniony albo przedsiębiorca, od którego inny podmiot finansujący podmiot upoważniony jest zależny²².

Projekt ustawy przedłożony przez Prezesa UOKiK przechodzi obecnie etap opiniowania, nie został w dalszym ciągu skierowany do prac parlamentarnych, mimo że termin na implementację przepisów unijnych w tym zakresie upłynął 25 grudnia 2022 roku²³.

Poza zakresem jakiegokolwiek propozycji regulacji pozostaje w dalszym ciągu kwestia zasady pełnego odszkodowania, maksymalnego wynagrodzenia podmiotu finansującego czy instytucjonalnej kontroli nad podmiotami świadczącymi usługi finansowe związane z postępowaniami sądowymi.

²² Art. 1 pkt 11 projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw złożonego przez Prezesa UOKiK 21.12.2022 r. do RCL; nr z wykazu UC139. Art. 10c ust 42 dyrektywy 2020/1828.

²³ Art. 24 ust. 1 dyrektywy 2020/1828.

VI. Podsumowanie

W tych państwach europejskich, w których poziom inwestycji finansowych w spory sądowe jest wysoki, zdążyła się już wykształcić praktyka orzecznicza. Nawet tam, gdzie nie powstały dotychczas przepisy szczególne regulujące kwestię finansowania, objęto tę instytucję kontrolą sądową (przynajmniej w ograniczonym zakresie).

W Polsce natomiast nie zostały wydane żadne orzeczenia sądowe, które wskazywałyby, że w toku postępowania ujawniono fakt finansowania rozstrzyganego sporu przez podmiot trzeci (*disclosure*). Nie ma też obiektywnych danych, aby stwierdzić czy jakkolwiek sprawa finansowana przez podmiot trzeci została dotychczas wniesiona przed polski sąd. Istnieją jednak podmioty finansujące postępowania sądowe, które deklarują, że polski rynek inwestycji w spory sądowe znajduje się w obszarze ich działania. Niedostępność takich usług na polskim rynku albo ich niska konkurencyjność wykluczałaby polskich konsumentów z korzystania z dobrodziejstwa tego globalnie już znanego i wykorzystywanego narzędzia. Oprócz tego, pozostawianie faktu finansowania oraz treści umów stanowiących jego podstawę poza szczególnym uregulowaniem lub choćby kontrolą sądową dokonywaną *ad hoc* sprzyja również nadużyciom w zakresie uczciwych relacji rynkowych pomiędzy konkurentami.

Istniejące przepisy prawa, dotyczące kontroli postanowień umownych pod względem ich nieuczciwego charakteru w stosunku do słabszej strony umowy (konsumenta), nie są w stanie spełnić swojej funkcji ochronnej w przypadku umów o finansowanie postępowań sądowych. W szczególności nie znajdują tu bezpośredniego zastosowania przepisy regulujące administracyjne postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone toczące się przed Prezesem UOKiK na podstawie przepisów działu IIIA ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów²⁴. Jak to zostało przeze mnie szerzej omówione w artykule poświęconym wpływowi decyzji Prezesa UOKiK na postępowanie grupowe w sprawie ochrony praw konsumentów przed niedozwolonymi postanowieniami umów (Okońska, 2022), jest to podyktowane tym, że „Prezes UOKiK, prowadząc postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, dokonuje abstrakcyjnej kontroli wzorca, tj. oceny wzorca niezależnej od konkretnych uprawnień i obowiązków konsumenckich. Ponieważ indywidualni konsumenci nie są uczestnikami postępowania przed Prezesem UOKiK, które toczy się w interesie publicznym, a decyzja o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone nie wywołuje skutku bezpośrednio w sytuacji prawnej tych podmiotów, nie może ona stanowić podstawy do dochodzenia przez te podmioty indywidualnych roszczeń na drodze sądowej” (Okońska, 2022, s. 912). Wydana w tym zakresie decyzja Prezesa UOKiK może natomiast posłużyć za prejudykat w indywidualnej sprawie wszczętej przed sądem cywilnym w celu zbadania czy konkretna umowa zawiera postanowienia o charakterze niedozwolonym, które na podstawie przepisów art. 385¹ k.c., jeżeli nie zostały z nim indywidualnie ustalone, nie wiążą konsumenta, pod warunkiem jednak, że nie dotyczą postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę lub wynagrodzenie, jeżeli zostały sformułowane w sposób jednoznaczny.

Z powyższego wynika, że aby uzyskać ochronę przed nieuczciwymi postanowieniami umowy o finansowanie postępowania sądowego przez podmiot trzeci w obecnym stanie prawnym,

²⁴ Ustawa z dn. 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2024 poz. 594).

należałoby wszcząć odrębne postępowanie sądowe (jako pierwsze w tej sprawie lub w następstwie uzyskania prejudykatu w postaci decyzji Prezesa UOKiK wydanej w postępowaniu administracyjnym). Przy czym, biorąc pod uwagę przedmiot i tryb zawierania umów o finansowanie, oparty na indywidualnych negocjacjach i badaniu ryzyka *due diligence*, trudno wyobrazić sobie stan faktyczny, w którym doszłoby do spełnienia przesłanek braku indywidualnego ustalenia poszczególnych postanowień tej umowy, czy też niedookreślenia w sposób jednoznaczny wysokości lub sposobu określenia wynagrodzenia podmiotu finansującego. Z natury swej postępowanie w sprawach o uznanie za niedozwolone postanowień umownych zawieranych z konsumentami ma za przedmiot badania umowy zawarte na podstawie wzorców umownych, do których umowy o finansowanie postępowań sądowych przez podmiot trzeci nie należą.

Ponadto, brak obowiązku ujawnienia źródła finansowania postępowania sądowego, jak i treści umowy o finansowanie uniemożliwia prowadzenie kontroli instytucjonalnej nad stosunkiem konkurencji (i stwierdzenie jego występowania) pomiędzy podmiotem finansującym postępowanie sądowe a pozwanym w sprawie przedsiębiorcą, chociażby pod względem naruszenia przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁵. Co więcej, roszczenia przysługujące pokrzywdzonym przedsiębiorcom na podstawie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji²⁶ stanowią przedmiot ochrony w innym postępowaniu niż to finansowane przez podmiot trzeci. To „inne postępowanie sądowe” zostaje wszczęte w celu uzyskania naprawienia szkody wyrządzonej czynem nieuczciwej konkurencji, ma więc charakter następczy. Ponadto do stwierdzenia, że doszło do naruszenia zasad uczciwej konkurencji konieczne jest przeprowadzenie postępowania sądowego, w ramach którego zostanie to wykazane. Na wybór takiej drogi wskazano wprost w Sprawozdaniu z działalności UOKiK za 2002 r., w którym można przeczytać, że: „[z]walczanie nieuczciwej konkurencji, w przeciwieństwie do zwalczania praktyk antykonkurencyjnych, ma być zapewnione środkami prawa cywilnego i karnego. Podstawowe znaczenie mają instrumenty cywilnoprawne, natomiast środki administracyjne w obowiązującym stanie prawnym mają ograniczoną przydatność” (UOKiK, 2003).

Nie jest zatem niczym nowym posiadanie przez sąd kompetencji do badania czynów nieuczciwej konkurencji, lecz w obecnym stanie prawnym jest to przewidziane w ramach oddzielnego postępowania sądowego, wszczynanego z inicjatywy poszkodowanego. Brakuje regulacji przewidującej możliwość badania z urzędu przez sąd, przed którym toczy się finansowane postępowanie czy finansowanie postępowania sądowego przeciwko konkurentowi nie wypełnia znamion czynu nieuczciwej konkurencji lub choćby tego, czy podmiot finansujący jest konkurentem pozwanego przedsiębiorcy.

Ponadto, brak regulacji prawnych odnoszących się do finansowania postępowań sądowych przez podmiot trzeci stoi w sprzeczności z pierwotnym prawem unijnym, zgodnie z którym państwa członkowskie obowiązane są do implementowania dyrektyw do swoich porządków krajowych w przewidzianych terminach, pod groźbą sankcji. Taki stan narusza również sztańdardowe zasady UE, w tym zasadę wzmoczonej ochrony konsumenta jako słabszego podmiotu rynku, zasadę równego dostępu do usług czy zasadę zapobiegania nieuczciwej konkurencji.

²⁵ Ustawa z dn. 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. 2022 poz. 1233).

²⁶ Ustawa z dn. 21.04.2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz. U. poz. 1132).

VII. Postulaty *de lege ferenda*

Ze względu na zakres przedmiotowy regulacji unijnej, odnoszący się wyłącznie do finansowania postępowań wszczętych z powództwa grupowego nie ma konieczności wprowadzania do polskiego porządku krajowego nowej ustawy. W zamian za to obowiązująca ustawa o postępowaniu grupowym powinna zostać znowelizowana, choć nie tylko w zakresie zaproponowanym przez Prezesa UOKiK. Propozycja poszerzenia ochrony konkurencji i konsumentów powinna objąć także instytucjonalną kontrolę podmiotów finansujących przez organ stojący na straży uczciwości i dobrych praktyk podmiotów świadczących usługi finansowe. Potrzeba taka wynika z faktu, że działalność podmiotu finansującego rozpoczyna się na etapie przedsądowym i w tym stadium polega na badaniu sprawy pod kątem szans na uwzględnienie powództwa (*due diligence*). W związku z tym działalność podmiotu finansującego na etapie przedsądowym oraz w fazie sądowej, lecz przy czynnościach nienależących do czynności procesowych, pozostaje poza planowaną kontrolą sądową oraz jakimkolwiek nadzorem. Taka sytuacja może skutkować między innymi nieproporcjonalnie słabszą pozycją właścicieli roszczenia już na etapie zawierania umowy o finansowanie, tj. przed wniesieniem sprawy do sądu. Treść tak skonstruowanej umowy może z kolei wymuszać na stronie procesowej, której powództwo jest finansowane, pozycję podległą wobec podmiotu finansującego także przy dokonywaniu czynności procesowych, w tym zawieraniu ugód. Może także zawierać postanowienia o skrajnie niekorzystnych warunkach rozliczeń z zasądnego świadczenia pomiędzy umawiającymi się stronami. Ponadto, na etapie przedsądowym mogą również zostać naruszone zasady uczciwej konkurencji. Można o tym mówić w szczególności, gdy chodzi o ujawnienie informacji dotyczących przedsiębiorcy, który ma zostać pozwany, w tym warunków zawieranych przez niego umów, proponowanych ugód, tożsamości klientów czy danych należących do tajemnicy przedsiębiorstwa. Badanie *due diligence* może posłużyć więc za narzędzie do zakulisowego badania kondycji konkurentów w celu jej dalszego wykorzystania w swojej strategii rynkowej. Jest to szczególnie niebezpieczne, jeśli po zakończeniu procedury nie dojdzie do finansowania przeanalizowanej sprawy. Do momentu powołania, w porozumieniu z Unią Europejską, wyspecjalizowanego organu nadzoru nad podmiotami inwestującymi w spory sądowe, nadzór ten powinien być sprawowany przez istniejące organy państwowe, mające na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjność. W Polsce takim organem jest Komisja Nadzoru Finansowego.

Bibliografia

- Hodges, Ch. (2007). Regulacja postępowań grupowych: doświadczenia związane z różnymi rodzajami regulacji, konkretne rozwiązania i potrzeba elastyczności w ich stosowaniu. W *Materiały z konferencji dotyczącej pozwów zbiorowych*. Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 18–19 stycznia 2007 r. (niepubl.).
- Morabito, V. (2020). *Wystąpienie do parlamentarnej wspólnej komisji ds. korporacji i usług finansowych w sprawie finansowania sporów sądowych i regulacji branży pozwów zbiorowych*. Pozyskano z: <https://www.aph.gov.au/DocumentStore.ashx?id=2823ad73-fe48-44ca-8214-4c2adf9c04e7&subId=684463> (30.07.2024).

- Morpurgo, M. (2012). A Comparative Legal and Economic Approach to Third-Party Litigation Funding. *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 19, 343. <https://ssrn.com/abstract=2167802>
- Okońska, P. (2022). Wpływ decyzji Prezesa UOKiK na postępowanie grupowe w sprawie ochrony praw konsumentów przed niedozwolonymi postanowieniami umów. *Monitor Prawniczy*, (17).
- Okońska, P. (2023). Postępowanie grupowe a zasada pełnego odszkodowania. *Przegląd Prawa Handlowego*, (12), 51–57.
- Parliament of the Commonwealth of Australia. (2022). Treasury Laws Amendment (Measures for Consultation) Bill 2022: ALRC Financial Services Interim Report. Pozyskano z: https://treasury.gov.au/sites/default/files/2022-08/c2022-310544-em_0.pdf (02.01.2023).
- Pietkiewicz, P. i Rejdak, M. (2011). *Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym*. LexisNexis.
- Sahani, V.S. (2017). Reshaping Third-Party Funding. *Tulane Law Review*, 91(3).
- UOKiK. (2003). *Sprawozdanie z działalności Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za 2002 r.* Warszawa. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- Veljanovski, C. (2012). Third party litigation funding in Europe. *Journal of Law, Economics & Policy*, 8(3).
- WenXiong, Z. (2014). The Subsumation of Maintenance and Champerty under Third Party Orders. *Singapore Journal of Legal Studies*, (2), 377–396.
- Zaleska-Korziuk, K. (2022). *Charakter prawny umowy o finansowanie postępowania arbitrażowego przez osobę trzecią (third-party funding)*. Wydawnictwo C.H. Beck.

Daria Niesteruk*

Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. akt I NSK 16/21

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Stan faktyczny
- III. Krytyczna analiza postanowienia
- IV. Zakończenie

Streszczenie

Niniejszy komentarz do postanowienia poddaje krytycznej analizie orzeczenie Sądu Najwyższego – Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych z dnia 23 lutego 2023 roku. W swoim postanowieniu Sąd Najwyższy orzekł, iż Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie jest bezwzględnie związany treścią postanowienia o wszczęciu postępowania. Oznacza to, iż w toku postępowania dozwolona byłaby zmiana lub uzupełnienie podstawy prawnej bądź też modyfikacja rynku właściwego, o ile strona miałaby możliwość ustosunkowania się do zmiany przed wydaniem decyzji. Celem niniejszej glosy jest krytyczna ocena argumentów przedstawionych przez Sąd Najwyższy. W świetle przedstawionych racji w doktrynie przedmiotu Sąd Najwyższy nie miał legitymacji do zmiany podstawy prawnej polegającej na jej rozszerzeniu, gdyż może to naruszać prawa jednej ze stron.

Słowa kluczowe: Sąd Najwyższy; UOKiK; ochrona konsumentów.

JEL: K21, K41

I. Wstęp

Według tezy głosowanego postanowienia: „Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie jest bezwzględnie związany treścią postanowienia o wszczęciu postępowania, co oznacza, że w toku postępowania antymonopolowego możliwa jest zmiana tego postanowienia w szczególności poprzez zmianę lub uzupełnienie podstawy prawnej kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy czy modyfikację rynku właściwego, o ile zapewniono stronie możliwość ustosunkowania się w tym zakresie przed wydaniem decyzji. Uzupełnienie (a nawet rozszerzenie) podstawy prawnej

* Studentka na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

weryfikowanej w toku postępowania, zmierzającego do wydania decyzji, nie pozbawia strony możliwości działania i ochrony swoich praw ani nie oznacza, że uwzględniono zarzuty, do których strona nie mogła się ustosunkować. Standard ochrony praw przedsiębiorców jest zachowany, jeżeli strona miała możliwość działania i skutecznej ochrony swoich praw w toku postępowania”.

II. Stan faktyczny

Głosowane postanowienie Sądu Najwyższego zostało wydane w następstwie skargi kasacyjnej Przedsiębiorstwa Handlowo-Usługowego „Jubiler” sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (dalej: przedsiębiorstwo) od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej z dnia 14 września 2020 r. Sąd Apelacyjny w wyniku rozpoznania sprawy z powództwa przedsiębiorstwa przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) o zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję na skutek apelacji pozwanego od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK) z dnia 24 czerwca 2015 r.¹, który zmienił zaskarżony wyrok częściowo w ten sposób, że w punkcie pierwszym oddalił odwołanie, co do punktu pierwszego decyzji Prezesa UOKiK z dnia 31 grudnia 2013 r., nr DOK-5/2013 oraz uchylił zaskarżony wyrok w pozostałym zakresie i sprawę przekazał SOKiK do ponownego rozpoznania. Powódka nie zgodziła się z wyrokiem sądu II instancji w części dotyczącej zmiany zaskarżonego wyroku częściowo poprzez oddalenie odwołania co do punktu pierwszego decyzji Prezesa UOKiK z dnia 31 grudnia 2013 r., nr DOK-5/2013. Powódka, wywodząc skargę kasacyjną, wskazała na występujące w sprawie istotne zagadnienie prawne:

„czy dopuszczalne i zgodne z art. 6 ust. 1 i 3 EKPC jest stwierdzenie przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w decyzji kończącej postępowanie antymonopolowe praktyki ograniczającej konkurencję, która nie była przedmiotem pierwotnego postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego, a następnie utrzymanie przedmiotowej decyzji w mocy w postępowaniu sądowym w wyniku rozpoznania sprawy *de novo* przez sąd?”.

Pozwany w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o odmowę jej przyjęcia do rozpoznania oraz zasądzenie przez powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Sąd Najwyższy w głosowanym postanowieniu odmówił przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz zasądził od powoda na rzecz Prezesa UOKiK kwotę 360 złotych tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.

Po pierwsze, Sąd Najwyższy uznał, iż przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest zasadne. Powód, wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej wskazał na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego. Zgodnie z art. 398 ind. 9 par. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. 2021 poz. 1805 ze zm.) Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli zostanie spełniona chociażby jedna z czterech kodeksowych przesłanek, gdzie występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych jest jedną z nich. Sąd Najwyższy zanegował twierdzenie podnoszone przez powoda i stwierdził, iż nie

¹ XVII AmA 85/14.

występuje w danej sprawie istotne zagadnienie prawne. Zdaniem Sądu Najwyższego istotnym zagadnieniem prawnym jest zagadnienie prawne objęte podstawami kasacyjnymi, powstałe na tle stanu faktycznego i prawnego, mające znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, a jednocześnie o charakterze uniwersalnym doniosłym z punktu widzenia systemu prawnego i praktyki sądowej.

Po drugie, Sąd Najwyższy w glosowanym postanowieniu odniósł się do treści pytania stawianego w skardze kasacyjnej przez powoda odnośnie do kompetencji Prezesa UOKiK do zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania w toku postępowania antymonopolowego. Skład orzekający podkreślił, iż w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że Prezes UOKiK nie jest bezwzględnie związany treścią postanowienia o wszczęciu postępowania². Oznacza to, że w toku postępowania antymonopolowego możliwa jest w szczególności zmiana lub uzupełnienie podstawy prawnej kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy oraz modyfikacja rynku właściwego. Na warunek decydujący o takiej możliwości Sąd Najwyższy wskazuje zapewnienie stronie możliwości ustosunkowania się w tym zakresie przed wydaniem decyzji. Treść tezy postanowienia wyraża pogląd, iż uzupełnienie (a nawet rozszerzenie) podstawy prawnej weryfikowanej w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji nie pozbawia strony możliwości działania i ochrony swoich praw ani nie oznacza, że uwzględniono zarzuty, do których strona nie mogła się ustosunkować. Standard ochrony praw przedsiębiorców jest zachowany, jeżeli strona miała możliwość działania i skutecznej ochrony swoich praw w toku postępowania. Skład orzekający podkreślił, iż w orzecznictwie wskazano, że nie dochodzi do naruszenia praw przedsiębiorcy w przypadku zmiany przez Prezesa UOKiK postanowienia o wszczęciu postępowania poprzez rozszerzenie zakresu stawianych przedsiębiorcy zarzutów, o ile zapewniono stronie możliwość ustosunkowania się w tym zakresie przed wydaniem decyzji³.

Po trzecie, Sąd Najwyższy wskazał, że w rozpoznawanej sprawie nie doszło do naruszenia praw powodowej spółki, ponieważ strona miała możliwość ustosunkowania się do zmodyfikowanego zarzutu oraz, co wynika z akt postępowania, Prezes UOKiK pouczył stronę powodową, że do zmienionego zarzutu może ustosunkować się na każdym etapie prowadzonego postępowania. Skład orzekający stwierdził, iż jego teza koresponduje również z treścią art. 74 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którym w decyzji kończącej postępowania antymonopolowe, uwzględnia się tylko te zarzuty, do których strony mogły się ustosunkować, co oznacza, że dopuszczalne jest modyfikowanie postanowienia o wszczęciu postępowania w zakresie, w jakim zawiera postanowienie o przedstawieniu zarzutów.

III. Krytyczna analiza postanowienia

Należy krytycznie odnieść się do tezy przedstawionej przez Sąd Najwyższy w glosowanym postanowieniu. Nie sposób się zgodzić z poglądem wyrażonym w orzeczeniu, iż Prezes UOKiK nie jest bezwzględnie związany treścią postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Brak bezwzględnego związania ową treścią oznacza w szczególności, według Sądu Najwyższego, zmianę lub uzupełnienie podstawy prawnej kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy czy modyfikację rynku właściwego, o ile zapewniono stronie możliwość ustosunkowania się w tym zakresie przed wydaniem decyzji.

² Wyr. SN z dn. 26.09.2017 r., III SK 40/16, Legalis nr 180934.

³ Wyr. SN z dn. 06.02.2018 r., III SK 8/17, Legalis nr 1767632.

W tym miejscu należy przytoczyć art. 74 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴, zgodnie z którym Prezes Urzędu, wydając decyzję kończącą postępowanie, uwzględnia tylko zarzuty, do których strony mogły się ustosunkować. W związku z tym, obowiązkiem Prezesa UOKiK jest sformułowanie i przedstawienie stronie zarzutów objętych zakresem postępowania oraz zapewnienie stronom możliwości odniesienia się do tych zarzutów przed wydaniem decyzji (Bernatt i Jurkiewicz-Wciślak, 2014). Art. 74 nie zawiera regulacji, która bezpośrednio upoważnia Prezesa UOKiK do modyfikowania postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego, jak również brakuje wyraźnej podstawy prawnej w innych przepisach ustawy o ochronie konkurencji (Materna, 2018). Art. 74 jest powiązany z art. 10 k.p.a., który określa obowiązek organu administracyjnego polegający na zapewnieniu stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego oraz umożliwienia im wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także z art. 9 k.p.a., który stanowi o obowiązku organu administracji należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków (Bernatt i Jurkiewicz-Wciślak, 2014). Szczegółowe uzasadnienia podstawy faktycznej i prawnej decyzji stwarzają realną możliwość wypowiedzenia się i korzystania z uprawnień procesowych. Art. 74 nie może spełniać swojej funkcji, jeśli strony postępowania nie uzyskają dokładnego uzasadnienia stawianych im zarzutów już na samym początku, przy wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania (Bernatt i Jurkiewicz-Wciślak, 2014). Należy zgodzić się z C. Banasińskim i E. Piontkiem, którzy zwracają uwagę na ścisłe powiązanie art. 74 z art. 9 k.p.a. Art. 9 k.p.a. przedstawia zasadę czuwania nad interesem stron i innych osób uczestniczących w postępowaniu, która nakłada na organ administracji – czyli także na Prezesa UOKiK – obowiązek udzielania informacji faktycznych i prawnych dotyczących sprawy. Zważywszy na to, decyzja administracyjna powinna dotyczyć jedynie tych faktów i takiej kwalifikacji prawnej, jakie były wskazane przy wszczęciu postępowania. Wskazuje to na fakt, iż postanowienie o wszczęciu postępowania nie może być zmieniane w toku postępowania, gdyż niewskazanie tych faktów przy jego wszczynaniu uniemożliwia przedsiębiorcy czynny i poprawny udział w toczącym się postępowaniu (Banasiński i Piontek, 2009). J. Kruger w analogiczny sposób do C. Banasińskiego i E. Pionka odnosi się do kwestii zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Podkreśla w swoim poglądzie, iż kluczowe znaczenie dla realizacji obowiązków wynikających z art. 10 k.p.a. (zasada czynnego udziału strony w postępowaniu) ma postanowienie o wszczęciu postępowania. Owo postanowienie wyznacza zakres podmiotowy i przedmiotowy tego postępowania. Wykroczenie poza zakres w nim wskazany narusza art. 10 k.p.a., ponieważ pozbawia on w taki sposób stronę możliwości działania i ochrony swoich praw. Aby realizacja uprawnień procesowych była skuteczna, strona już na etapie inicjowania postępowania powinna znać ustalone fakty i dowody, na których oparto zarzuty oraz posiadać wiedzę odnośnie do oceny prawnej ustalonego stanu faktycznego. Wtedy strona będzie mogła podjąć czynności prawidłowo do przedstawionych ustaleń (Kruger, 2016).

Art. 88 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nakłada obowiązek poinformowania stron o wszczęciu postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję⁵. Powinno nastąpić to niezwłocznie po jego wszczęciu. M. Bernatt w komentarzu

⁴ Ustawa z dn. 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2023 poz. 1689, 1705).

⁵ Ustawa z dn. 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2023 poz. 1689, 1705).

do art. 88 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zwrócił uwagę na treść postanowienia o wszczęciu postępowania, iż powinno określać zarzuty stawiane przedsiębiorcy lub osobie zarządzającej oraz zawierać wyczerpujące, faktyczne i prawne uzasadnienie w tym zakresie, co jest kluczowe dla zapewnienia stronom prawa do wysłuchania, o którym była mowa powyżej. SOKiK w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r.⁶ podkreślał, iż „postanowienie takie, dla zapewnienia stronom aktywnego udziału w postępowaniu, musi zawierać określenie jego zakresu, a więc wskazywać jakie działanie strony może naruszać normę oraz normę, która mogła być przez to działanie naruszona”, gdyż wymaga tego art. 6 ust. 3 EKPC (Bernatt, 2014).

Na szczególne uwzględnienie zasługują wyroki SOKiK z dnia 23 lutego 2004 r. oraz z 23 lipca 2003 r.⁷, które uzasadniają krytykę tezy glosowanego orzeczenia Sądu Najwyższego. Pierwszy z nich wskazuje na fakt, iż wykroczenie poza zakres postanowienia wszczynającego postępowanie narusza art. 10 k.p.a., gdyż pozbawia stronę możliwości działania i ochrony swoich praw. W drugim z nich SOKiK stwierdza, że „wszczęciu postępowania powinno towarzyszyć jasne określenie jego granic przez precyzyjne określenie działania lub zaniechania strony, której postępowanie dotyczy i wskazanie normy prawnej, którą działanie to (lub zaniechanie) narusza” (Bernatt, 2014). W orzeczeniu SOKiK z dnia 15 października 2014 r.⁸ podkreślany jest słuszny pogląd doktryny (Kruger, 2016), iż rozstrzygnięcie, które jest zawarte w decyzji kończącej postępowanie, powinno odnosić się ściśle do działań lub zaniechań opisanych w postanowieniu o wszczęciu postępowania. Orzekanie o zachowaniach, które nie zostały wskazane w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego, nawet jeśli naruszają ten sam przepis ustawy, jest niedopuszczalne. W każdym przypadku, gdy postępowanie antymonopolowe ujawni takie zachowania, które nie zostały objęte zarzutami, wydanie decyzji jest możliwe dopiero po wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania⁹. G. Materna prezentuje stanowisko, które wskazuje, iż potrzebę modyfikacji zakresu przedmiotowego postępowania właściwego usprawiedliwia uzyskanie w trakcie tego postępowania dodatkowych dowodów, zmiana stanu faktycznego lub oceny stanu faktycznego przez organ (Materna, 2018). Skład orzekający postuluje stanowisko przeciwne wobec poglądu G. Materny. Należy się w pełni zgodzić z jego opinią, iż za dozwolone uznać należy jedynie takie zmiany w postanowieniu o wszczęciu tego postępowania, które nie zmieniają istoty zarzucanych zachowań a jedynie je doprecyzowują, zapewniając zarazem wykonalność decyzji. Przedstawia to wyrażony w literaturze przedmiotu pogląd, zezwalający na modyfikację ostrożną i w ograniczonym zakresie postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Niespełnienie przedstawionych wymagań i zmiana w większym, istotnym zakresie postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego uniemożliwi stronie podejmowanie obrony w sposób aktywny, formułując stanowiska i wnioski dowodowe stosowne do przedmiotu postępowania, na koniec zaś doprowadzi do wadliwości decyzji¹⁰.

Zanegować należy również stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w glosowanym orzeczeniu, aprobujące modyfikację rynku właściwego określonego w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Orzecznictwo w tej kwestii nie jest jednolite. Sąd Najwyższy

⁶ Wyr. z dn. 07.01.2004 r., XVII AmA 24/03.

⁷ Wyr. SOKiK z dn. 23.02.2004 r., XVII AmA 30/03; z dn. 23.07.2003 r., XVII AmA 94/02.

⁸ Wyr. SOKiK z dn. 15.10.2014 r., XVII AmA 82/13, LEX nr 2155733.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Wyr. SOKiK z dn. 15.10.2014 r., XVII AmA 82/13, LEX nr 2155733.

w wyroku z dnia 25 października 2017 r.¹¹ sprecyzował, że zmiana postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego w zakresie rynku właściwego może być usprawiedliwiona, o ile jest przejawem doprecyzowania zarzutu. Bardzo ważną rolę w argumentacji krytycznej analizy tezy głosowanego postanowienia odgrywa orzeczenie wydane w sprawie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK z dnia 21 sierpnia 2013 r.¹² SOKiK uznał za naruszające zasadę praworządności wskazanie dodatkowego rynku, na którym mogło nastąpić ograniczenie konkurencji w postanowieniu, które zmieniło pierwotne brzmienie postanowienia o wszczęciu postępowania. Modyfikacja rynku właściwego modyfikuje zakres stawianego zarzutu. W wyniku dodania nowego rynku do już wskazanego w momencie wszczęcia postępowania nastąpiło rozszerzenie zakresu postępowania antymonopolowego, ponieważ przedmiotem postępowania stało się ustalenie negatywnego oddziaływania na konkurencję na istotnie szerszym rynku właściwym. Modyfikacja nie spowodowała tylko doprecyzowania jego treści. Sąd Apelacyjny w Warszawie w jednym ze swoich orzeczeń również wskazał na niedopuszczalność zmiany zakresu postępowania po jego wszczęciu na podstawie art. 110 w zw. z art. 126 k.p.a. Reasumując, ustawa antymonopolowa nie zawiera żadnych odstępstw, które należałoby zastosować w postępowaniu antymonopolowym, to jeśli postanowienie o wszczęciu postępowania zostanie doręczone stronom, od momentu doręczenia Prezes UOKiK jest taką decyzją związany (Materna, 2018).

IV. Zakończenie

W związku z powyższymi argumentami należy podkreślić, iż wbrew opinii zawartej w orzeczeniu Sądu Najwyższego standard ochrony praw przedsiębiorców nie będzie zachowany, gdy strona nie ma możliwości działania i skutecznej ochrony swoich praw w postępowaniu w wyniku zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Stanowisko, które zajął Sąd Najwyższy, jawi się jako kontrowersyjne oraz rozbieżne ze stanowiskiem doktryny.

Bibliografia

- Banasiński, C. i Piontek, E. (2009). W C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Wolters Kluwer/LEX, komentarz do art. 74.
- Bernatt, M. (2014). W T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. C.H. Beck/Legalis, komentarz do art. 88.
- Bernatt, M. i Jurkiewicz-Wciślak, A. (2014). W T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. C.H. Beck/Legalis, komentarz do art. 74.
- Kruger, J. (2016). W A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Wolters Kluwer/LEX, komentarz do art. 74 i 88.
- Materna, G. (2018). *Ograniczenia dopuszczalności zmiany przez Prezesa UOKiK zakresu analizy sprawy po wszczęciu właściwego postępowania administracyjnego*. Glosa nr 4/2018. Wolters Kluwer/LEX.

¹¹ Wyr. SN z dn. 25.10.2017 r., III SK 38/16.

¹² Dec. Prezesa UOKiK z dn. 21.08.2013 r., DOK-2/2013.

Marcin Kraśniewski,
Model regulacji gospodarczej
rynku kolejowych przewozów pasażerskich.

Problematyka prawna,
Instytut De Republica, Warszawa 2023, ss. 680

Monografia autorstwa Marcina Kraśniewskiego pod tytułem *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna* dotyczy jednego z głównych zagadnień prawa gospodarczego publicznego, jakim jest rola (funkcje) państwa we współczesnej gospodarce. Badania naukowe nad powyższym zagadnieniem zostały osadzone na płaszczyźnie prawnej regulacji rynku kolejowych przewozów pasażerskich Unii Europejskiej i Polski.

Autor podejmuje badania nad analizą kształtowania zakresu i różnic regulacji gospodarczej oraz jej znaczenia dla kształtowania stosunków gospodarczych w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym i polskim. Badania te mają na celu, w założeniu Autora, przedstawienie modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym i polskim. Analiza prawa polskiego w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich odniesiona została do prawa Unii Europejskiej przez pryzmat teoretycznych konstrukcji prawnych, jak regulacja gospodarcza i model regulacji gospodarczej oraz sformułowanie wniosków w zakresie stopnia zastosowania regulacji gospodarczej w tym sektorze. Przyjęte założenie badawcze wydaje się interesujące zarówno dla teoretyków, jak i praktyków prawa. Tworzenie przejrzystej, spójnej i skutecznej regulacji prawnej, opartej przy tym także na badaniach ekonomicznych i socjologicznych, jest podstawowym obowiązkiem ustawodawcy, a recenzowana monografia skłania do refleksji nad możliwą ewolucją aktualnych przepisów, a jednocześnie może skłonić do szerszego zainteresowania poruszaną problematyką tak doktryny, jak i praktyki publicznego prawa gospodarczego.

Recenzowana monografia stanowi pierwsze, kompleksowe opracowanie problematyki kolejowych przewozów pasażerskich w sektorze kolejowym na rynku polskim i unijnym. Z punktu widzenia nauki publicznego prawa gospodarczego w Polsce jest to opracowanie nowatorskie. Podjęty w monografii temat wprowadzenia skutecznej konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych ma przy tym przełomowe znaczenie dla polskiej gospodarki. Istnieje zatem potrzeba pogłębionych badań w obszarze postawionego problemu w płaszczyznach teoretycznej, normatywnej, jak również praktycznej.

Odnosząc się do podjętych w monografii rozważań nad modelem regulacji gospodarczej na rynku kolejowych przewozów pasażerskich, należy podzielić hipotezę badawczą Autora zakładającą, że regulacja gospodarcza stanowi funkcję państwa wobec gospodarki, pozwalającą na kształtowanie sektora kolejowych przewozów pasażerskich zgodnie z gospodarczymi celami publicznymi, które nie są możliwe do zrealizowania w warunkach wolnego rynku. Autor monografii postawił zasadne pytanie, czy polski model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich umożliwia realizację jednolitego obszaru kolejowego Unii Europejskiej, czy też charakteryzuje się istotnymi odrębnościami i w jakim zakresie.

Wyniki badań zawarte w recenzowanej monografii naukowej dostarczają odpowiedzi na takie pytania badawcze, jak:

1. Jakie są przesłanki regulacji gospodarczej, jej geneza i uzasadnienie stosowania, a także relacja z innymi pojęciami pokrewnymi prawa gospodarczego publicznego, takimi jak kierownictwo gospodarcze, policja gospodarcza i reglamentacja gospodarcza?
2. Jakie elementy wyróżnia się w modelu regulacji gospodarczej?
3. Jakie są cele unijnej polityki w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego i jaki jest stan ich realizacji w prawie Unii Europejskiej?
4. Jak organy unijne kształtują model regulacji sektora kolejowych przewozów pasażerskich i jaki jest skutek ich oddziaływania na funkcjonowanie organów krajowych?
5. Jakie tendencje rozwojowe w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce można wyróżnić w okresie obowiązywania ustawy o transporcie kolejowym i jakie są ich przyczyny?
6. Jakie są założenia polityki transportowej Polski w zakresie rozwoju pasażerskiego transportu kolejowego i jego miejsca w tej polityce?
7. Czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu, krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich realizuje założenia unijnego modelu regulacji gospodarczej?
8. Czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich pozwoli na urzeczywistnienie jednolitego obszaru kolejowego?
9. W jaki sposób zostały ukształtowane elementy modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich przez krajowego prawodawcę oraz krajowe organy administracji gospodarczej i sądownictwo?
10. W jaki sposób krajowe organy regulacji gospodarczej kształtują krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich i czy ich działalność wykazuje charakterystyczne cechy?

W swych rozważaniach Autor posłużył się zróżnicowanymi metodami badawczymi, przy czym podstawowe znaczenie ma metoda formalno-dogmatyczna. Analizie zostały poddane zarówno przepisy prawa krajowego, jak i Unii Europejskiej (prawo pierwotne, prawo pochodne, akty *soft law*). Metodę tę zastosowano również przy weryfikacji i ocenie poglądów przedstawicieli doktryny polskiej i zagranicznej, zwłaszcza amerykańskiej i brytyjskiej, odnoszących się do poruszanej w monografii problematyki. Przy weryfikacji i ocenie teorii regulacji gospodarczej zastosowanie znalazła również metoda prawno-porównawcza. W badaniach nad rozwojem regulacji gospodarczej i ustawodawstwa w zakresie sektora kolejowych przewozów pasażerskich wykorzystano metodę historyczną, która pozwoliła ukazać rozwój regulacji gospodarczej i samego sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Wreszcie Autor wykorzystał także metodę empiryczną, wskazującą na praktykę stosowania prawa w praktyce decyzyjnej Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego oraz praktyce orzeczniczej sądów powszechnych i administracyjnych. Wykorzystanie tej metody badań pozwoliło na skonfrontowanie treści obowiązującego prawa z praktyką jego stosowania w życiu gospodarczym.

Warto podkreślić, że przedmiotem badań była nie tylko literatura prawnicza polska i zagraniczna, ale niezbędne okazało się również sięgnięcie po publikacje z zakresu nauk ekonomicznych, społecznych czy technicznych. Było to w szczególności związane z próbą ustalenia zakresu uwarunkowań rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Dzięki takiemu zabiegowi

możliwe było uzyskanie szerszej perspektywy badawczej i kompleksowe przeanalizowanie tych zagadnień, a także sformułowanie postulatów. Zabieg ten pozwolił Autorowi na nadanie monografii wymiaru interdyscyplinarnego, mającego istotne znaczenie na gruncie badań publicznego prawa gospodarczego.

Tytuł książki prawidłowo oddaje jej treść. Uwagę zwraca logiczna i spójna konstrukcja recenzowanej pracy. Monografia naukowa autorstwa Marcina Kraśniewskiego, licząca 680 stron, składa się z czterech rozdziałów, zawierających właściwe wnioski końcowe. Ponadto recenzowana książka zawiera wprowadzający czytelnika wstęp oraz zwięzłe podsumowanie prowadzonych badań zaprezentowane w zakończeniu.

We wstępie recenzowanej monografii prawidłowo przedstawiono cele i przedmiot badań, zakładaną hipotezę pracy i jej strukturę, konsekwentnie realizując przyjęty model w warsztacie pracy. Publikacja została podzielona na cztery rozdziały.

Rozdział pierwszy (s. 45–122) to analiza poglądów doktryny zagranicznej i polskiej w zakresie teorii regulacji gospodarczej, zawierająca próbę określenia treści pojęcia „regulacja gospodarcza” w ujęciu teoretyczno-prawnym. Regulacja gospodarcza jest bowiem punktem wyjścia do rozbudowanych analiz w kolejnych rozdziałach, na gruncie prawa unijnego i krajowego, a także poglądów doktryny. W początkowych rozważaniach na temat regulacji gospodarczej dokonano identyfikacji różnych pojęć odnoszących się do tego samego zjawiska, tj. regulacji gospodarczej, sektorowej, prokonkurencyjnej oraz relacji tych pojęć względem siebie. W rozdziale tym dokonano także referatu poglądów ekonomicznych i prawnych na treść pojęcia „regulacja gospodarcza” oraz zbudowano autonomiczne ujęcie regulacji gospodarczej na podstawie przedstawionych poglądów (autorska definicja pojęcia „regulacji gospodarczej”). Dokonano także wskazania granic regulacji gospodarczej, przedstawiono jej historycznoprawny rozwój oraz stosunek do kategorii pokrewnych, jakimi są kierownictwo gospodarcze, reglamentacja gospodarcza oraz policja gospodarcza. Rozdział zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie regulacji gospodarczej.

W drugim rozdziale (s. 123–175) podjęto próbę zdefiniowania modelu regulacji gospodarczej w prawie gospodarczym publicznym. Rozdział otwierają poglądy doktryny prawa na temat zasadności stosowania modelu i modelowania w prawie. Następnie dokonano referatu poglądów doktryny ekonomii, prawa i innych wybranych nauk dotyczących pojęcia „model” i „modelowanie”, które pozwoliły na zbudowanie autonomicznego ujęcia modelu w prawie gospodarczym publicznym oraz wskazania uzasadnienia wyodrębnienia modelu w ujęciu prawnym. W dalszej części dokonano próby wyodrębnienia elementów teoretycznego modelu regulacji gospodarczej. Rozdział kończy się podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie modelu regulacji gospodarczej.

Trzeci rozdział monografii (s. 177–322) dotyczy unijnej regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. W tej części pracy podjęto się próby zbudowania unijnego modelu regulacji gospodarczej na podstawie przepisów prawa unijnego, który stanowi swoisty wzorzec dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przyjmuje się bowiem, że występują różne sposoby implementacji prawa unijnego w państwach członkowskich, ale nie oznacza to, że prawo unijne przewiduje alternatywne sposoby urzeczywistniania jednolitego obszaru kolejowego (jeden model regulacji gospodarczej). Dla osiągnięcia postawionego celu w trzeciej części pracy

dokonano analizy ewolucyjnych zmian prawnych, które pozwoliły wyróżnić pięć publicznych celów gospodarczych w tym sektorze: dobro pasażera (odbiorcy usług), konkurencja (urynkowanie), bezpieczeństwo systemu, ochrona środowiska naturalnego oraz interoperacyjność (filary unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich). Dokonano następnie charakterystyki organów i podmiotów regulujących sektor kolejowych przewozów pasażerskich oraz samych podmiotów poddanych regulacji gospodarczej, które stanowią ustrojowe elementy unijnego modelu regulacji. Pozycję i znaczenie poszczególnych elementów ustrojowych zweryfikowano z punktu widzenia wyodrębnionych publicznych celów gospodarczych. Następnie przeanalizowano i wskazano skutki zastosowania materialnoprawnych elementów unijnego modelu regulacji gospodarczej, do których zaliczono: rozdziały pionowe i poziome, dostęp do infrastruktury kolejowej, infrastruktury usługowej, taboru kolejowego i informacji, a także mechanizmy organizacji świadczenia usług użyteczności publicznej. Gradacja poszczególnych elementów materialnoprawnych w modelu regulacji gospodarczej dokonała się również poprzez odniesienie się do publicznych celów gospodarczych. Ponadto przeprowadzono próbę wyodrębnienia procesowych elementów unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Wskazanie elementów procesowych oraz określenie ich znaczenia w prawie unijnym ma na celu uzyskanie pełnego obrazu sektora kolejowych przewozów pasażerskich w prawie unijnym, które pozwolą na stwierdzenie bądź brak pełnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich Unii Europejskiej. Rozdział zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie unijnego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

W czwartym rozdziale (s. 323–569) dokonano szczegółowej identyfikacji elementów (ustrojowych, materialnoprawnych i procesowych) składających się na krajowy model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Dokonano w nim analizy ewolucji krajowego ustawodawstwa w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, określono strukturę krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora oraz wskazano inwestycje strategiczne wpływające na tę strukturę. Przeprowadzono szczegółową analizę kształtowania krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich przez organ regulacyjny, organ antymonopolowy oraz organy wykonujące niektóre funkcje regulacyjne, a także wskazano na znaczenie instytucji otoczenia i wsparcia tych organów w procesie kształtowania. Następnie wskazano na pozycję i znaczenie poszczególnych podmiotów poddanych regulacji gospodarczej, które powstały w wyniku kilku procesów zachodzących w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. W rozdziale tym podjęto się także próby zidentyfikowania sposobu ukształtowania materialnoprawnych elementów modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich w polskim porządku prawnym. Problematyka tych elementów ogniskuje się głównie wokół przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, które zdefiniowano w art. 4 pkt 57 ustawy o transporcie kolejowym, oraz świadczeniu usług użyteczności publicznej. W niniejszej monografii naukowej „usługi użyteczności publicznej” rozumie się tak samo, jak „usługi publiczne”, przy jednoczesnym założeniu, że rozróżnianie tych dwóch pojęć jest pozbawione teoretycznego i praktycznego znaczenia. W budowie krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich zidentyfikowano procesowe elementy tego modelu, wskazując na pozycję, rolę i sposób ukształtowania sądownictwa właściwego w sprawach z zakresu regulacji

gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich oraz swoistości procesowe postępowań przed organami regulacji gospodarczej. W końcowej fazie rozważań przeanalizowano odrębności krajowego modelu regulacji gospodarczej na podstawie prawa krajowego i praktyki jego stosowania. Rozdział zakończono podsumowaniem rozważań i sformułowaniem wniosków w zakresie krajowego modelu regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

Uwagę zwraca staranne opracowanie monografii od strony formalnej. Autor prawidłowo postępuje się specjalistycznym słownictwem właściwym dla tekstów naukowych w obranym obszarze badawczym. O staranności przygotowania publikacji świadczą między innymi rzetelnie opracowane oraz liczne przypisy. W monografii wykorzystano wiele pozycji bibliograficznych w tym obcojęzycznych, a także w sposób satysfakcjonujący oparto wywody na aktach normatywnych oraz orzecznictwie.

Należy także podkreślić, że wydana nakładem Instytutu De Republica w serii „Poznanie prawa” monografia jest przykładem najwyższego poziomu sztuki edytorskiej i wydawniczej, przez co jej lektura stanowi i w tym aspekcie przyjemność dla czytelników.

Podsumowując, recenzowana monografia naukowa autorstwa Marcina Kraśniewskiego stanowi oryginalne i wartościowe rozwiązanie istotnego problemu naukowego. Autor sformułował przy tym własne oceny, wnioski oraz zaproponował model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Publikacja stanowi tym samym ważny głos w prowadzonej w literaturze dyskusji na temat sposobu regulacji, ale także wykorzystania sektora kolejowych przewozów pasażerskich.

Monografia uwzględnia stan prawny na dzień 31 grudnia 2022 roku.

dr Michał Będkowski-Kozioł

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

e-mail: m.bedkowski.koziol@uksw.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2182-3490>

Hans-Bernd Schäfer, Claus Ott, Jarosław Bełdowski,
Ekonomiczna analiza prawa cywilnego.
Tom 1. Zagadnienia ogólne i prawo umów,
Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, ss. 510

I. Informacje wprowadzające

Jedną z pozycji publikacyjnych Wydawnictwa C.H. Beck jest w tym roku książka pod tytułem *Ekonomiczna analiza prawa cywilnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne i prawo umów* autorstwa Hansa-Bernda Schäfera, Clausa Otta oraz Jarosława Bełdowskiego. Publikacja ta dobrze wpisuje się w tematykę bieżącego numeru iKAR-a, którą jest regulacja gospodarcza w sektorze kolejowym. Nie można bowiem dokonywać analizy legislacji dla tego sektora bez wykorzystania metod ekonomicznych, ponieważ nieprawidłowości w funkcjonowaniu transportu kolejowego oraz pozostałych rodzajów transportu wynikają z błędu natury prawnej lub natury ekonomicznej. Ekonomiczna analiza prawa jako nurt teoretyczno-prawny dostarcza prawnikom nowych mechanizmów, które pozwalają na eliminację wspomnianych powyżej rodzajów ryzyka. W praktyce prawniczej w sektorach infrastrukturalnych sztuką jest rozumienie i eliminacja ryzyk prawnych i ekonomicznych w funkcjonowaniu koncernów działających na poszczególnych rynkach. Z tego też względu prezentowana monografia naukowa stanowi bardzo dobre uzupełnienie tegorocznego numeru kolejowego iKAR-a, gdyż odnosi się do ogólnych i szczegółowych zagadnień regulacji gospodarczej sektora kolejowego. Doniosłość książki *Ekonomiczna analiza prawa cywilnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne i prawo umów* dodatkowo nabiera znaczenia z uwagi na transformację gospodarczą, przed którą staje aktualnie sektor kolejowy zarówno w wymiarze infrastrukturalnym, jak i przewozowym (pasażerskim i towarowym).

Transformacja gospodarcza jest złożonym procesem, który powinien być rozpatrywany od strony techniczno-technologicznej, ekonomicznej oraz społeczno-środowiskowej, a także w ujęciu globalnym, unijnym oraz krajowym. Problematyka ta jest zatem interdyscyplinarna. Transformacja gospodarcza obejmuje kluczowe sektory z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Najbardziej znanym terminem w dyskursie akademickim oraz wśród opinii publicznej jest „transformacja energetyczna”, już od kilku lat analizowana m.in. na łamach iKAR-a. Należy jednak wskazać, że obecnie sfera prawna i polityczna na poziomie unijnym i krajowym mówi o transformacji przemysłowej, mającej stanowić odpowiedź na dokonujący się przez ostatnie lata proces deindustrializacji, który swoje słabe strony odsłoni w obliczu ewentualnej rosyjskiej agresji na Europę. Zachodzi tym samym konieczność „nowego uprzemysłowienia” państw członkowskich Unii Europejskiej. Kolejnym wymiarem transformacji gospodarczej jest niewątpliwie transformacja transportowa. O transformacji transportowej mówi się od lat w przestrzeniach unijnej i krajowej. Przyczyną tego stanu rzeczy jest europejskie dążenie do uczynienia z Europy pierwszym na świecie neutralnym klimatycznie kontynentem. Zadań w tym zakresie nie brakuje. Nie brakuje ich tym bardziej w polskim sektorze kolejowym. Należy bowiem wskazać, że w ujęciu ogólnym dotychczasowy udział przewozów kolejowych w ogólnej strukturze przewozów w Polsce jest

niezadowolający. W wymiarze szczegółowym należy zaś odnotować, że aby transport kolejowy mógł spełniać oczekiwania społeczeństwa i gospodarki, w sektorze kolejowym rozwoju wymaga infrastruktura. W wymiarze przewozów towarowych kolejowych zatrzymania i odwrócenia wymaga zaś tendencja spadku udziału tych przewozów w ogólnej strukturze przewozów towarowych w Polsce. Z kolei w wymiarze przewozów pasażerskich kolejowych udział tych przewozów systematycznie w Polsce wzrasta, ale kluczowym problemem jest wymiana taboru, który będzie spełniał wymagania środowiskowe i klimatyczne. Ekonomiczna analiza prawa może być natomiast dobrym uzupełnieniem dotychczasowych metod prawniczych, wykorzystywanych w procesie tworzenia i stosowania prawa, a także kształtowania wewnętrznego ładu korporacyjnego podmiotów działających w sektorze kolejowym oraz ich decyzji biznesowych. Ekonomiczna analiza prawa dotyczy bowiem działań ukierunkowanych na skutki, w szczególności ekonomiczne. Słusznie wskazują autorzy, że „prawnicy – być może bardziej niż w przeszłości – muszą »przemysśleć« skutki swoich decyzji, bo przecież przykładowo prawnie wiążące normy są stale ustalane przez najwyższe organy sądowe”¹. Podziela się także inny pogląd autorów „Jeśli Ekonomiczna Analiza Prawa dokonuje oceny norm prawnych na podstawie stopnia, w jakim zapobiegają one marnotrawieniu ograniczonych zasobów, to czyni to na podstawie skutków, jakie przynoszą one członkom społeczności”².

Książka została przygotowana przez niemieckich profesorów Hansa-Bernda Schäfera oraz Clausa Otta, którzy są niekwestionowanymi autorytetami w nauce ekonomicznej analizy prawa. Ich twórczość naukowa stanowi podstawę teoretyczno-prawną dla ekonomicznej analizy prawa w Europie kontynentalnej. Trzecim autorem książki odpowiedzialnym za jej koncepcję naukową i dostosowanie języka do uwarunkowań prawnych i potrzeb naukowo-praktycznych w Polsce jest dr Jarosław Bełdowski, który jest autorem licznych prac naukowych oraz eksperckich z zakresu ekonomicznej analizy prawa, a także prawa bankowego i kolejowego. Jarosław Bełdowski jest doktorem nauk prawnych i adiunktem w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie oraz Visiting Professor w Riga Graduate School of Law. Aktualnie pełni on także funkcję przewodniczącego rady nadzorczej Polskich Kolei Państwowych S.A. Jest prawnikiem z rozległym doświadczeniem w sektorze finansowym, specjalizującym się w kwestiach regulacyjnych i transakcyjnych. Podkreślenia wymaga, że dr Jarosław Bełdowski jest doktorem nauk prawnych pracującym naukowo i dydaktycznie na uczelni o profilu biznesowym (ekonomicznym), co sprawia, że zna i rozumie on mechanizmy zarówno prawne, jak i ekonomiczne, co jest bardzo istotne w badaniach nad ekonomiczną analizą prawa.

II. Struktura książki

Publikacja została podzielona na dwie części. Część pierwsza dotyczy zagadnień ogólnych (wprowadzających) do ekonomicznej analizy prawa, natomiast część druga została poświęcona ekonomicznej analizie prawa umów.

Część pierwszą otwiera rozdział pt. *Wprowadzenie do Ekonomicznej Analizy Prawa*. W tej części można znaleźć m.in. ogólną charakterystykę prawa i ekonomii, opis początków ekonomicznej analizy prawa, przedstawienie szkół ekonomicznej analizy prawa, a także działy ekonomicznej analizy prawa. W moim przekonaniu pierwszy rozdział merytoryczny recenzowanej książki stanowi

¹ S. XLII.

² S. XXX.

bardzo dobre usystematyzowanie wiedzy z zakresu ekonomicznej analizy prawa. Jest to słuszny zabieg, który pozwala zrozumieć, skąd wywodzi się ekonomiczna analiza prawa w rozwoju nauki. W rozdziale drugim opisano warunki, w których podejmowanie decyzji zorientowane na skutki jest w ogóle niemożliwe. W szczególności autorzy podkreślili, że do podejmowania decyzji zawsze niezbędna jest prognoza skutków działania i niezależna ich ocena. W rozdziale trzecim systematycznej analizie poddano problem oceny skutków decyzji związanych z dobrobytem społecznym. Warto podkreślić, że koncepcje efektywności alokacyjnej i odpowiadające im kryteria normatywne zostały przedstawione z perspektywy ekonomii dobrobytu. Rozdział czwarty wprowadza zaś prognostyczne podejście teorii mikroekonomicznej, a także teorię prawa własności i ekonomiczną analizę prawa. Natomiast w rozdziale piątym przeanalizowano podejście ekonomii behawioralnej w odniesieniu do jej wpływu na przesłanki leżące u podstaw ekonomicznej analizy prawa oraz wynikające z niej ograniczenia ogólnej swobody działania przez interwencje paternalistyczne, w tym bodźcowanie (*nudging*).

Druga część publikacji porusza problematykę umownych i przedumownych stosunków prawnych. W celu rozgraniczenia ekonomicznej teorii kontraktu osadzonej w mikroekonomii autorzy opisują wiodące w jej ramach podejście, aby następnie skoncentrować się na ekonomicznej analizie prawa umów. W tym celu opisują oni ekonomiczne funkcje kontraktów i prawa umów. Opierając się na teorii umowy kompletnej, przybliżyli oni ekonomiczne kryteria sądowej kontroli stosunków umownych. Autorzy szczególnie nacisk położyli na opis niemożliwości gospodarczej (z uwzględnieniem niemieckiej doktryny podstaw umów) oraz niewykonanie i nienależyte wykonanie umowy, a także rękojmię i gwarancję. Hans-Bernd Schäfer, Claus Ott oraz Jarosław Bełdowski przywiązują przy tym szczególną wagę do analizy wybranego orzecznictwa w odniesieniu do tego czy jest zgodne z kryteriami ekonomicznymi lub może być na nich oparte. Ponadto badają oni problemy związane z zachowaniem w przypadku niepewności i niewiedzy oraz instytucje społeczne i prawne, które pomagają przezwyciężyć takie problemy. Głównej analizie został poddany stopień, w jakim takie instytucje, np. relacje zaufania lub oparcie się na nim, powinny być prawnie chronione, jeśli zastosowane zostanie podejście ekonomiczne.

III. Strona formalna

Strona formalna monografii nie budzi zastrzeżeń. Autorzy tekstów posługują się specjalistycznym słownictwem z zakresu prawa i ekonomii, właściwym dla tego typu tekstów. Warto podkreślić, że ze względu na międzynarodowy charakter pojęć z zakresu *Law & Economics*, które to w wielu przypadkach wchodzi w skład unitarnej terminologii ekonomicznej, podane zostały ich odpowiedniki w języku niemieckim i/lub angielskim i *vice versa*.

IV. Strona merytoryczna

Autorzy zasadnie podejmują się omówienia ekonomicznej analizy prawa jako przynależącej do interdyscyplinarnego nurtu badawczego, jakim jest *Law & Economics*. Autorzy postawili sobie za cel przeanalizowanie rozwiązań przyjętych w danym systemie prawnym pod kątem ich efektywności przynoszącej korzyści dla społeczeństwa. A zatem celem publikacji nie jest komparatystyczne porównanie systemów prawnych.

Merytorycznie koncepcja książki oparta jest na pracy Hansa-Bernda Schäfera oraz Clausa Otta dotyczącej ekonomicznej analizy prawa dostosowana do potrzeb i uwarunkowań polskiego systemu prawnego i praktyki gospodarczej autorstwa Jarosława Bełdowskiego. Koncepcja polskiego autora w zamyśle nie miała sprowadzać się wyłącznie do przypisów wskazujących na odnośniki do polskiego prawa, lecz doprowadziła do przygotowania nowych treści, a także niekiedy znaczącej ingerencji w istniejące. Zabieg ten należy ze wszelch miar podzielić, albowiem czyni on recenzowaną publikację klarownym merytorycznie źródłem naukowym dla polskich czytelników. Zabieg ten przejawia się m.in. w oparzeniu poszczególnych rozdziałów licznymi przypisami, których zadaniem jest przybliżenie poszczególnych zagadnień lub postaci nauki, a także literatury polskiej, a także pomijanie niektórych przykładów, które wprost odwoływały się do kwestii charakterystycznych wyłącznie dla niemieckiego systemu prawnego – w wielu miejscach zostały one zastąpione polskim.

V. Adresat

Recenzowana monografia adresowana jest do wszystkich osób interesujących się ekonomiczną analizą prawa, czyli naukowców, studentów i praktyków. Bardzo ważne jest, że autorzy książki z góry nie przesądzają do kogo jest ona kierowana – czy bliżej jej do prawników, czy też ekonomistów. Książka jest interdyscyplinarnym opracowaniem, co jest immamentną cechą ekonomicznej analizy prawa. Do zrozumienia treści recenzowanej monografii naukowej oraz pełnego docenienia jej przydatności, a także znalezienia jej zastosowania niezbędna jest podstawowa wiedza z zakresu tak prawa, jak i ekonomii. Trzeba także podkreślić, że nie można wskazać prymatu żadnej z tych dyscyplin naukowych, albowiem obie są równorzędne, przynależąc do tej samej grupy nauk społecznych. Niniejszą monografię rekomenduję w szczególności wszystkim dydaktykom, którzy zajmują się ekonomiczną analizą prawa oraz doktorantom i studentom. Z mojego doświadczenia akademickiego wynika, że brakuje na polskim rynku i w języku polskim publikacji, które mogą być wykorzystywane do przygotowania i przeprowadzenia wykładów dla studentów i doktorantów. Książka autorstwa Hansa-Bernda Schäfera, Clausa Otta oraz Jarosława Bełdowskiego jest znakomitym wyplenieniem tej luki.

VI. Wnioski końcowe

Recenzowana monografia dotyczy ważnej dla nauki i praktyki problematyki, jaką jest ekonomiczna analiza prawa. Nie ma wątpliwości, że recenzowana monografia jest pierwszym opracowaniem dotyczącym ekonomicznej analizy prawa, która daje podstawy do budowania w Polsce fundamentów właśnie dla ekonomicznej analizy prawa. Aktualnie nie ma jasnego stanowiska polskiej doktryny prawa na temat możliwości i zasadności stosowania ekonomicznej analizy prawa. Recenzowana monografia dostarcza zaś argumentów do takiego stosowania, a jednocześnie wiedzy na temat mechanizmów ekonomicznych, które mogą być wykorzystywane w pracy prawników. Jest ona wartościowym i treściwym opracowaniem, opartym na interdyscyplinarnych oraz polskich źródłach na temat stosowania ekonomicznej analizy prawa. Nie ulega wątpliwości, że publikacja jest również ważnym głosem w dyskusji nad funkcjonowaniem sektorów infrastrukturalnych, w tym w szczególności sektora kolejowego, albowiem działania prawne i biznesowe w tych

sektorach wymagają znajomości ekonomicznych uwarunkowań i skutków wywoływanych na tej płaszczyźnie. Trzeba także odnotować znaczenie książki dla rozważań nad polskim ustrojem gospodarczym, jakim jest społeczna gospodarka rynkowa – autorzy nadają bowiem wysoką rangę skutkom społecznym podejmowanych decyzji ekonomicznych i prawnych. Tym samym odnosi się ona do trzech wymiarów decyzji gospodarczych, tj. prawnego, ekonomicznego i społecznego. Nie ulega wątpliwości, że te trzy wymiary są realizowane w sektorze kolejowym. Problemy, przed jakimi stoi sektor kolejowy wskazane we wcześniejszej treści niniejszej recenzji sprawiają, że recenzowana monografia może stanowić źródło ich rozwiązania. *Ekonomiczna analiza prawa cywilnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne i prawo umów* może być jednocześnie punktem wyjścia do dalszych, pogłębionych rozważań i opracowań na temat ekonomicznej analizy w Polsce.

dr Marcin Kraśniewski, LL.M.

Katedra Transformacji Energetycznej

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

e-mail: marcin.krasniewski@uekta.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8552-4182>

International Conference *Charting Tomorrow: Bridging Knowledge and Action in Sustainable Finance,* Warsaw, September 30th 2023

On Saturday, 30th September 2023, the Department of Law and Administration of the University of Warsaw hosted an International Conference titled “Charting Tomorrow: Bridging Knowledge and Action in Sustainable Finance” as a part of the graduation ceremony of the first edition of its “Sustainable Finance – Postgraduate Studies in Law and Finance”. The graduates had the opportunity to explore 60 subjects guided by professionals from the Faculties of Biology, Physics, Management and Law, as well as practitioners from both the private and public sectors.

Professor Tomasz Giaro (Dean of the Faculty of Law and Administration at the University of Warsaw) delivered the opening remarks, expressing gratitude to co-founding partners of the Postgraduate Studies – the Polish Financial Supervision Authority, and the Institute for Responsible Finance. In his speech, Dean Giaro underscored the success of the first edition of the Postgraduate Studies in Sustainable Finance, emphasizing its addition to the Faculty’s educational offerings as a responsive measure to the needs of the labor market. He also congratulated the 38 graduates who have had the chance to learn from 25 lecturers from relevant fields related to sustainable finance and completed their dissertations.

In the keynote speech, Dr. Lucia Alessi (Team Leader for Financial Research at the Joint Research Centre of the European Commission; hereinafter: JRC) provided an overview of her team’s research. She outlined challenges faced by researchers in the field of sustainable finance, such as the lack of appropriate data needed to assess the effectiveness of introduced remedies. So far, even though companies were subject to the duties of reporting non-financial information stemming from the NFRD¹, they were not obliged to audit those parts of their reports. This will change when the CSRD² comes into force, as non-financial disclosures will also be subject to an audit. However, it is important to note how imprecise the disclosed information is, for example, the discrepancies within reported Scope 3 emissions can differ by a factor between 100 to 1000. In this context, the relationship between correlation and causation comes to light. Unfortunately, conducting research, including a study and a control group, is impossible. While observing market behaviours is possible, isolating the basis of the actions of investors is outside of the reach of the research.

After those remarks, Dr. Lucia Alessi has displayed some of the results of her studies. Among them, a general tendency can be observed. After signing the 2015 *Paris Agreement*, investments in fossil fuel companies have decreased; upon the withdrawal of the United States in 2020, those investments have increased yet again. In the presentation, Dr. Alessi discussed risk exposure related to the so-called *green transition*. Such risks appear to be concentrated not only geographically,

¹ Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups Text with EEA relevance.

² Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting.

but also as far as the type of investment is concerned. However, she stressed that such research methodology is still under construction. Classical *stress testing* is not an appropriate tool, as the shock propagation of climate risks deviates from other types of risks.

The effects of physical climate risks on financial institutions are most visible for smaller banks, which are the most engrained within the local economy. The research of the JRC shows that banks may be aware of this fact. Credits bear higher interest rates in regions with higher risk of flooding. Natural catastrophes, such as floods, lead to a 54% increase in risk of default among small and medium enterprises, and their effects can be observed even 8 years after the event. Dr Alessi has also spoken about *greenium*, a bond issuer's premium resulting from the fact that investors are willing to pay more, or accept lower yields, in exchange for the issuer achieving a 'green' investment objective with the financing obtained. This phenomenon is not observed in the case of financial institutions which issue such bonds. On the other hand, banks that structure their debt instruments in this way, generally provide credit to companies, which by themselves demonstrate lower emission levels.

In the discussion, Professor Szymon Malinowski (Director of the Institute of Geophysics at the Faculty of Physics of the University of Warsaw) raised concerns about the complexity of the effects of environmental disasters and their spread to different sectors. Unfortunately, research hitherto has focused on single ecological disasters – a framework for analysing more complex events is yet to be developed. The speaker asserted that 2023 will be the first year when the global average temperature exceeds pre-industrial levels by 1.5 degrees Celsius.

The conference's first panel was dedicated to education and research in sustainable finance. The moderator, Dr Anne-Marie Weber, highlighted that "there is an important space for academia between the worlds of business and policy-making".

As the biggest challenge for research in the field of sustainable finance, Dr. Robert Rybski (Leader of the Working Group on research in sustainable finance within the Polish Sustainable Finance Platform & University of Warsaw) has demonstrated the classic issues faced by science – including data quality and resource accessibility. Liliana Krawczyk (Working Group on the education and training courses in sustainable finance within the Polish Sustainable Finance Platform & Analyst in EY EU Green Deal Centre of Excellence) described the substantive directions of sustainable finance education in Poland. Those are, firstly, issues concerning Environmental, Social and Governance (hereinafter: ESG) reporting requirements, and, secondly, the matter of sustainable investing. Due to the maturity of current regulations, educational activities in the former area are more developed. In the panel, Professor Lucia Alessi provided advice for those considering a career in public policy making. She stressed that the social sciences face a challenge that the natural sciences generally do not have, namely, everyone has an opinion. Therefore, social scientists, and in particular economists, must make an effort to ensure that their work is taken seriously. Importantly however, without investment, the solutions proposed by engineers and scientists have no chance of being created or developed on a larger scale.

Another issue raised was the phenomenon of *competence greenwashing*³, unqualified individuals presenting themselves as experts in sustainable finance. This is an adverse trend that

³ Schumacher K. 'Competence greenwashing' could be the next risk for the ESG industry. Responsible Investor 2020 r. (<https://www.responsibleinvestor.com/articles/competence-greenwashing-could-be-the-next-riskfor-the-esg-industry>).

may lead to undermining trust in positions formulated based on credible research and established scientific experts. The eagerness to include the widest possible spectrum of stakeholders in the public debate, must be balanced with the fact that science must remain science. Specific interests often stand behind the above-mentioned views, which should be considered when shaping sustainable finance educational programmes. In achieving this, it is worth not only considering the inclusion of science, but also the orientation of educational activities in terms of the skills genuinely needed by those in the positions in question.

The second panel, “Sustainable Finance in the Reconstruction of Ukraine”, was opened by Dr Ievgenia Kopytsia (Associate Professor, Yaroslav Mudryi National Law University), who spoke about the reconstruction of Ukraine within the framework of its future EU membership. Prior to the war, the country relied heavily on fossil fuels, and so its reconstruction can be seen as an opportunity to introduce greener solutions. Dr Kopytsia presented the implementation of the EU Taxonomy (Green Taxonomy), the potential issuance of green bonds, and the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). These solutions represent, on the one hand, a challenge for the Ukrainian economy, but, on the other, they are also an opportunity to both attract foreign investment and facilitate compliance. It is worth emphasizing that Ukraine is not obliged to comply with EU law prior to its anticipated EU accession, but its implementation may have positive political and economic effects.

As a geographical area, Ukraine can be characterized by a huge potential for renewable energy – conditions for solar, wind and biomass-based energy are in place; offshore wind power plants are already under consideration. As an introduction to the discussion, Dr Ievgenia Kopytsia indicated the role of international financial institutions in the sustainable reconstruction of the country. During the panel, Piotr Matczuk (Country Officer, Poland, International Finance Corporation, World Bank Group) declared that the overall financing needs in this area are estimated at USD 400 billion, of which the private sector will be able to provide USD140 billion. He outlined the implementation of the Economic Resilience Action programme, and pointed out that investments of the World Bank Group in Ukraine are aligned with the “build back better” principle. One of the most important aspects for Ukraine is resilience. In the context of the energy sector, it can be increased, for instance, *via* modular generation and energy storage. Dr Wojciech Lewandowski (European Bank for Reconstruction and Development; hereinafter: EBRD) emphasized the importance of supporting Ukraine not only politically but, importantly, also on the direct financial level through, for example, opening lines of credit and investments.

Reconstruction activities in Ukraine can be divided into those undertaken now, and those that will be tackled after the end of military operations. Considerable attention is being paid to the sectors most directly impacted – housing and transport infrastructure (e.g. talks are underway to reconstruct Ukraine’s railway network on the Western gauge model), as well as to the support of the alignment of the economy to European standards. In terms of ongoing activities, investments are being undertaken in the energy sector, key infrastructure in municipalities, and food security. Reintegration programmes for veterans are also being pursued – Dr Lewandowski accentuated that ESG also contains the letter S, standing for the social aspect.

The panelists were faced with the question of whether the actions of international financial institutions are sufficient. Professor Ievgenia Kopytsia asserted that only with such support will it

be possible to create the right environment for investment, as it is essential to ensure long-term effects. By contrast, current actions are focused primarily on the area of survival aid. Piotr Matczuk (World Bank Group) was more direct in his response – he highlighted the gap between, on the one hand, the estimated value of the losses and the resources needed to rebuild the country, and, on the other, the resources available within the budgets of international institutions, pointing to the catalytic role of these institutions. The EBRD representative shared this view. The Ukrainian portfolio of this institution amounts to about USD 5 billion (of which 3 have already been invested in the last two years). However, compared to the country's needs, this is insufficient to cover all the necessary expenses. To remedy this, both the mobilization of the private sector, and the creation of an appropriate regulatory framework to increase the certainty of foreign investment are necessary.

The final element of the conference was a speech by Anna Ackermann (Policy analyst, Green Reconstruction of Ukraine, International Institute for Sustainable Development), who began with an outline of the damage estimates resulting from the Russian invasion on Ukraine. Direct infrastructure damage is estimated at USD 150 billion, and the World Bank in February this year “conservatively” calculated that around USD 411 billion is needed for reconstruction. In the environmental context, damages are estimated at USD 56 billion; however, this valuation does not include pollution or its negative effects on public health. Using the example of the Kachov Hydroelectric Power Station, destroyed by Russian troops on 6th June 2023, Anna Ackermann presented the decision-making process for the reconstruction of its key components. Environmentalists have long criticized the Kachov dam, and there are now discussions about whether, and if so how it should be rebuilt on the Dnieper River. Green restoration should follow several principles, including integration of environmental protection into all sectors, adherence to the principles of the European Green Deal, efficient management of funds, and serving the Ukrainian public. In order to improve the implementation of restoration projects, the Digital Restoration EcoSystem for Accountable Management (DREAM) portal has been set up to facilitate transparency in the use of funding, compliance with European standards, and the exchange of knowledge and experience. Ukrainian companies should be at the centre of these activities, and only this can lead to a real economic recovery of the country's economy. It is worth mentioning that around 90% of the materials needed for reconstruction are to be provided by domestic production. “Reconstruction is not a question of the future, it has already begun”, Anna Ackermann added in conclusion, which provided an accurate essence of Panel II and the whole conference.

Mgr Helena Kordasiewicz

University of Warsaw

e-mail: h.kordasiewicz@wpia.uw.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0677-1204>

Ogólnopolskie seminarium naukowe oraz premiera książki *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich.* *Problematyka prawna,* Katowice, 2 lutego 2024 roku

2 lutego 2024 roku w Muzeum Śląskim w Katowicach odbyło się seminarium naukowe pn. „Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna”. Wydarzenie to było jednocześnie połączone z premierą książki autorstwa dr. Marcina Kraśniewskiego (Katedra Transformacji Energetycznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach) o tożsamym tytule, która ukazała się nakładem Wydawnictwa Instytutu De Republica w 2023 roku. Partnerem regionalnym był Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego. Celem zorganizowanego ogólnopolskiego seminarium naukowego było przedstawienie wyników badań naukowych przeprowadzonych przez dr. Marcina Kraśniewskiego w zakresie regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce i Unii Europejskiej oraz dyskusja nad tymi wynikami w gronie naukowców z całego kraju, a także promocja samej monografii.

W seminarium i premierze publikacji udział wzięli przedstawiciele władz rektorskich i pracownicy naukowcy Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach w osobach prof. dr hab. Macieja Nowaka (Prorektora ds. Nauki i Rozwoju Kadry Akademickiej) oraz dr hab. Roberta Wolnego, prof. UE (Prorektora ds. Rozwoju i Współpracy z Otoczeniem), Dziekana Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Transformacji Regionów prof. dr hab. Adama Drobniaaka, dr hab. Marzeny Czarneckiej, prof. UE (Kierownika Katedry Transformacji Energetycznej, Ministry Przemysłu). W wydarzeniu udział wzięli także pracownicy i doktoranci Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Do Katowic przyjechali także profesorowie oraz kierownicy katedr prawa gospodarczego publicznego z Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego, Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Św. Jana Pawła II w Lublinie, Uniwersytetu Zielonogórskiego, Politechniki Śląskiej w Gliwicach, Akademii im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Uniwersytetu w Aarhus (Dania) oraz University College Dublin (Irlandia). W seminarium naukowym uczestniczyli również doktoranci i studenci śląskich uczelni.

Prowadzącym seminarium naukowe i premierę był mgr Grzegorz Zych z Katedry Transformacji Energetycznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

W imieniu władz rektorskich seminarium otworzył prof. dr hab. Maciej Nowak. Powitał on wszystkich zebranych, a w szczególności gości przybyłych do Katowic z innych ośrodków akademickich w Polsce i za granicą. W swoim wystąpieniu otwierającym zwrócił on także uwagę na oryginalność zorganizowanego wydarzenia, która polegała na połączeniu seminarium naukowego z premierą monografii naukowej. W dalszej części wystąpienia wskazał on, że podjęty w niniejszej pracy temat wpisuje się w działania naukowe i dydaktyczne podejmowane przez Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, a jednocześnie jest on jednym z kluczowych zagadnień dokonującej

się transformacji gospodarczej na Śląsku, w Polsce i Unii Europejskiej. Śląsk jest bowiem ważnym regionem przemysłowym i infrastrukturalnym. Gospodarka w naszym kraju jest jednak oparta na dotychczasowych źródłach energii, a system transportowy na transporcie drogowym indywidualnym, co oznacza, że Polska jest jeszcze w przededniu transformacji gospodarczej. Profesor Maciej Nowak wskazał, że z tych powodów Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach powołał nowy wydział, którego celem jest włączenie się w proces transformacji regionów i Polski – Wydział Gospodarki Przestrzennej i Transformacji Regionów. W dalszej części otwarcia M. Nowak zwrócił uwagę, że zorganizowane wydarzenie odbywa się w wyjątkowym okresie dla śląskiej społeczności akademickiej, albowiem w roku 2024 stolica Śląska jest Europejskim Miastem Nauki. Katowice jako pierwsze miasto w Europie Środkowo-Wschodniej zostały wyróżnione tym prestiżowym tytułem przez European Association for the Advancement of Science and Technology oraz Komisję Europejską. Europejskie Miasto Nauki Katowice 2024 to cykl całorocznych wydarzeń naukowych z udziałem europejskich uczonych i studentów. Podkreślił on, że Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach jako współorganizator Europejskiego Roku Nauki Katowice 2024 kładzie istotny akcent na transformację gospodarczą. Tym samym seminarium naukowe pn. „Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna” wpisuje się w tematykę europejskiego wydarzenia trwającego w Katowicach.

Następnie głos zabrał dr Marcin Kraśniewski, który w swoim odczycie przedstawił wyniki badań, jakie zrealizował w swojej dotychczasowej pracy naukowej na Uniwersytecie Łódzkim (Alma Mater) oraz Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Wskazał on, że tematem dotychczasowych jego badań była regulacja gospodarcza jako jedno z podstawowych zagadnień publicznego prawa gospodarczego i europejskiego prawa gospodarczego. Sam sektor kolejowych przewozów pasażerskich stanowi dla niego tylko pole do badań owej regulacji gospodarczej jako współczesnej funkcji państwa, która w jego przekonaniu odgrywa coraz większą rolę. Podobnym polem badawczym są inne sektory infrastrukturalne, które stanowią przedmiot jego naukowych zainteresowań. Chodzi w szczególności o sektor energetyczny, gazowy, paliwowy, ale także pocztowy czy telekomunikacyjny. Zdaniem dr. Marcina Kraśniewskiego podobnych, a nawet tych samych rozwiązań prawnych, a także skutków prawnych, a co za tym idzie skutków gospodarczych można doszukać się we wskazanych powyżej sektorach gospodarczych. Transformacja gospodarek, przemysłu, poszczególnych sektorów, w tym zwłaszcza najbardziej emisyjnych, jak hutnictwo, energetyka, transport wymaga wdrożenia nowych technologii, a więc powstania nowych sektorów gospodarki, w których zastosowanie znajdzie także regulacja gospodarcza jako funkcja państwa wobec gospodarki. Jego zdaniem takimi sektorami przyszłości, które powinny albo muszą pojawić się w europejskiej czy polskiej gospodarce są chociażby sektor wodorowy, wykorzystywany do produkcji energii, dla którego rozwoju kluczowa wydaje się być infrastruktura; sektor energetyki atomowej wymagający chociażby stosowanego taryfowania; sektor biometanu i biogazu, wymagający dla rozwoju odpowiedniej sieci i taryf, przy jednoczesnym poszanowaniu środowiska, czy sektor pozyskiwania energii z kosmosu, która także potrzebuje odpowiedniej infrastruktury, stawkę za dostęp do tej energii oraz poszanowania bezpieczeństwa społeczeństwa i środowiska. W tych wszystkich sektorach – istniejących i przyszłości – mamy do czynienia ze znanymi nam problemami, które rozwiązuje państwo poprzez swoją współczesną funkcję, jaką jest regulacja gospodarcza w rozumieniu zaprezentowanym w prezentowanej podczas seminarium książce.

Marcin Kraśniewski nadmienił, że rozumienie funkcji „regulacja gospodarcza” nie jest jednoznaczne w polskiej doktrynie prawa. Sięgając historycznie do pierwszych prac na ten temat autorstwa Profesora Tadeusza Skocznyego, można się doszukać ujmowania regulacji gospodarczej jako funkcji, która ma doprowadzić do demonopolizacji zmonopolizowanych przez państwo rynków, takich jak energetyka, kolej, poczta, telekomunikacja i wprowadzenie konkurencji, która następnie po wprowadzeniu konkurencji i jej ugruntowaniu ma zaniknąć. Regulacja gospodarcza ma zatem wprowadzić konkurencję, a następnie zaniknąć. Autor wskazał, że wydaje się, iż Profesor Skoczny w ostatnich swoich pracach odchodził od tego poglądu, ale z całokształtu jego znamienitego dorobku wyłania się obraz regulacji gospodarczej jako funkcji prokonkurencyjnej i zanikającej. Inny pogląd prezentuje obecny w trakcie seminarium Profesor Eryk Kosiński, który traktuje regulację gospodarczą jako trwałą funkcję państwa, a więc nie jest to stan przejściowy na danym rynku, a także jako funkcję, która realizuje cele prospołeczne, jak chociażby bezpieczeństwo energetyczne. Odmienny z kolei pogląd prezentuje Profesor Marzena Czarnecka, której zdaniem takiej funkcji w gospodarce nie ma, a sama regulacja gospodarcza to po prostu zbiór określonych norm prawnych odnoszących się do poszczególnych zagadnień sektorów infrastrukturalnych. Marcin Kraśniewski wskazał, że z pewnością zmienność prawa i argumentacja wprowadzania kolejnych nowelizacji, nowelizacji do nowelizacji, tryby pilne procedowania poszczególnych aktów prawnych, doraźna pomoc finansowa dla poszczególnych rynków etc. osłabia pogląd o trwałości norm składających się na funkcję państwa wobec gospodarki, jaką jest regulacja gospodarcza.

W dalszej części swojej wypowiedzi M. Kraśniewski zauważył, że innym problemem teoretycznym jest model regulacji gospodarczej i jego zastosowanie w prawie gospodarczym publicznym, co do którego także istnieją rozbieżne stanowiska w nauce.

Wskazane powyżej rozbieżności w pojmowaniu skłoniły autora omawianej publikacji do podjęcia się badań naukowych, które dostarczyłyby odpowiedzi na pytanie, czym jest regulacja gospodarcza? Odpowiedź na to pytanie, osadzona co prawda w ramach rynku kolejowych przewozów pasażerskich, ma istotne znaczenie dla całej nauki prawa gospodarczego publicznego oraz europejskiego prawa gospodarczego. Następnie dr Kraśniewski przedstawił niektóre wnioski końcowe swojej pracy:

1. Regulacja gospodarcza jest formą pośrednią pomiędzy całkowitym otwarciem danego rynku na konkurencję, co okazało się nieskuteczne, a bezpośrednim zaangażowaniem się państwa w działalność gospodarczą. Regulacja jest zatem pośrednim oddziaływaniem państwa na rynek. Nie dotyczy to jednak wyłącznie sektorów, w których istniał monopol (np. energetyki, kolei), ale także sektorów, w których monopol nie wystąpił, np. wyboru modelu zaangażowania się państwa w sektor energetyki atomowej.
2. Regulacja gospodarcza stanowi funkcję współczesnego państwa wykształconą w sektorach gospodarki cechujących się silną pozycją rynkową podmiotów zarządzających urządzeniami kluczowymi. Regulacja gospodarcza stanowiła jednocześnie odpowiedź państwa na dysfunkcję tych sektorów, których nie można było usunąć poprzez dostępne działania w ramach reglamentacji gospodarczej oraz policji gospodarczej. Same zaś mechanizmy prawne czy to dezintegracji, czy porządkowania rynku oparte są na wzorcowym *unbundlingu* czy zasadzie dostępu stron trzecich do sieci. Przybierają one postać bardziej zaawansowaną względem kluczowego dla demonopolizacji rynku energetycznego chińskiego muru, tj. rozdziału pionowego

przedsiębiorstw energetycznych, ale także poziomego, czego najlepszym przykładem jest dostęp do infrastruktury usługowej w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich.

3. Na rynku kolejowych przewozów pasażerskich państwo realizuje w różnym stopniu pięć publicznych celów gospodarczych, tj. dobro pasażera, konkurencję (urynkowanie), bezpieczeństwo, interoperacyjność oraz ochronę środowiska naturalnego i klimatu. Żaden ze wskazanych publicznych celów gospodarczych nie uzyskuje pierwszeństwa, co wynika z wielości i złożoności działań podejmowanych przez organy administracji gospodarczej, wielości i zróżnicowanego charakteru tych organów administracji gospodarczej, a także mnogości obowiązków nakładanych na podmioty wykonujące i organizujące działalność gospodarczą. W swojej pracy autor podjął także naukową polemikę w tym zakresie z Panem Profesorem Erykiem Kosińskim (poglądy E. Kosińskiego wyrażone w pracach naukowych z 2022 roku).
4. Z uwagi na ścisłe powiązanie rynku kolejowych przewozów pasażerskich z państwem, zaistnienie na nim pełnej konkurencji nie jest możliwe z racji zawodności mechanizmów rynkowych w zakresie realizacji takich publicznych celów gospodarczych, jak bezpieczeństwo, interoperacyjność, ochrona środowiska i klimatu. Ingerencja państwa prowadzi zaś do zmiany procesów rynkowych, które pozwalają na osiągnięcie wskazanych publicznych celów gospodarczych.
5. Rynek kolejowych przewozów pasażerskich jest rynkiem, w którym nie identyfikuje się mechanizmów klastycznej konkurencji, rozumianej jako rywalizacja podmiotów gospodarczych. Zakres tej rywalizacji jest bowiem ograniczony przez szczególne miejsce usług użyteczności publicznej, które gwarantuje i organizuje państwo na różnych szczeblach administracji gospodarczej. Widoczne jest to w ingerencji państwa w funkcjonowanie poszczególnych przewoźników kolejowych (np. PKP Intercity S.A., POLREGIO S.A., przewoźnicy samorządowi).
6. Odrębności prawa gospodarczego publicznego w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich wskazują, że regulacja gospodarcza ma charakter trwały, a nie zanikający. Odrębności są nietypowe i wzajemnie powiązane, a ich zaniknięcie prowadziłyby do uniemożliwienia realizacji publicznych celów gospodarczych w tym sektorze, a w szczególności doprowadziłyby do monopolizacji poszczególnych rynków regionalnych, ograniczenia interoperacyjności systemu kolejowego, a także stwarzałyby zagrożenie dla bezpieczeństwa w transporcie kolejowym, środowiska naturalnego oraz społeczeństwa (wykluczenia społeczne z dostępności transportu).
7. Regulacja gospodarcza ma charakter szczególny jako funkcja państwa, ponieważ jej zastosowanie prowadzi do powstania nowych organów administracji gospodarczej, wyodrębnienia nowych zadań dotychczasowych organów administracji gospodarczej (zwłaszcza na poziomie centralnym). Regulacja prowadzi do kreowania podmiotów podejmujących działalność gospodarczą o nieznanym do tej pory cechach i miejscu na rynku kolejowych przewozów pasażerskich oraz kreowania rozwiązań prawnych nieznanymi reglamentacji gospodarczej oraz policji gospodarczej, których zakres wykracza znacznie poza granice tych funkcji. Podkreślenia wymaga, iż sądownictwo w sprawach regulacji gospodarczej nie ma typowych cech sądownictwa administracyjnego, a kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sądu ma wiedza specjalistyczna na temat funkcjonowania rynku kolejowych przewozów pasażerskich, która wykracza poza wiedzę prawniczą, jaką dysponują sędziowie.

8. Prawo unijne wskazuje zasady generalne oraz przewiduje wyjątki od tych zasad, co sprawia, że państwa członkowskie mają pozostawiony margines wyboru w reformie regulacji krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich.
9. Prawo krajowe określa model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich, który jest wynikiem działania ustawodawcy oraz organów administracji gospodarczej, wykorzystującej zróżnicowane mechanizmy prawne. Warte podkreślenia jest, że decydujący wpływ na kształt modelu regulacji gospodarczej mają organy centralnej administracji gospodarczej, co wynika ze specyficznych cech transportu kolejowego o naturze technicznej i infrastrukturalnej, które sprawiają, że zawodne stają się rozwiązania podejmowane na szczeblu samorządowym. Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu modelu regulacji gospodarczej powinna być ograniczona, rozwój transportu kolejowego pasażerskiego wymaga bowiem zaangażowania organów centralnej administracji gospodarczej w Polsce, np. sektor biometanowy.

Marcin Kraśniewski w zakresie funkcjonowania samego sektora kolejowych przewozów pasażerskich wskazał zaś na wyzwania, jakie stoją przed tym sektorem, np. konieczność zmiany systemu transportowego oraz jego deemisyjność; włączenie kolei jako jednego z głównych czynników pozwalających na osiągnięcie światowego celu klimatycznego, jakim jest obniżenie temperatur na świecie o 1,5°C w porównaniu z epoką przed przemysłową. Wskazał on także, że do roli transportu kolejowego odnoszono ustalenia ostatniego Szczytu Klimatycznego Organizacji Narodów Zjednoczonych COP28 w Dubaju, które jednoznacznie wskazują, że transport w aktualnym modelu gospodarczym stanowi 22% emisji CO₂, a skuteczne włączenie sektora transportu kolejowego w proces światowej transformacji gospodarczej pozwoli na osiągnięcie celów klimatycznych określonych w porozumieniu paryskim (2015).

W części podsumowującej, M. Kraśniewski powiedział, że w jego przekonaniu regulacja gospodarcza poszczególnych sektorów gospodarki, w tym zwłaszcza sektora kolejowych przewozów pasażerskich jest zjawiskiem trwałym i nieuniknionym. Model sektora oparty wyłącznie na wprowadzeniu konkurencji na rynku nie pozwoli bowiem na realizację wszystkich publicznych celów gospodarczych, a w szczególności zapewnienia ciągłości dostaw poszczególnych usług użyteczności publicznych. Zwrócił on także uwagę, że rola Unii Europejskiej, poszczególnych państw, a także niekiedy regionów wydaje się ulegać ponownemu definiowaniu, co przekłada się jednocześnie na ponowne definiowanie roli państwa w gospodarce. Uzasadniając przedstawiony pogląd, wskazał że gospodarka w ujęciu krajowym jest zdeterminowana przez skutki pandemii COVID-19 oraz wojnę w Ukrainie, w ujęciu europejskim gospodarka została zachwiana przez bezprecedensowe opuszczenie Unii Europejskiej przez jedno z państw członkowskich (brexit), natomiast w ujęciu globalnym gospodarka oparta na dominacji północnej części globu musi zmierzyć się z pogłębiającą się współpracą pomiędzy państwami azjatyckimi a państwami południowej półkuli świata w ramach BRICS, a także zmianą pozycji państw naftowych i węglowych na rzecz państw opierających swoją gospodarkę na technologiach „przyszłości”. Jego zdaniem w tej nowej, niewątpliwie ciekawej rzeczywistości gospodarczej, a przez to prawnej (regulacyjnej) wydaje się, że coraz istotniejsze miejsce zajmuje regulacja gospodarcza, która pozwala na aktywny udział państwa w gospodarce, a jednocześnie jest dobrą formą współpracy z sektorem prywatnym, na co wskazywała już w 1986 roku Margaret Thatcher, otwierając połączenie kolejowe wysp z kontynentem.

Po odczycie dr. Marcina Kraśniewskiego odbył się panel dyskusyjny, którego moderatorem był dr hab. Tomasz K. Wojdacz, prof. ucz. (Uniwersytet w Aarhus). Panelistami sesji byli prof. dr hab. Maria Królikowska-Olczak (Profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego), prof. dr hab. Eryk Kosiński (Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) oraz prof. dr hab. Maciej Nowak. Punktem wyjścia do dyskusji były poglądy zaprezentowane przez Marcina Kraśniewskiego w pierwszej części seminarium. Moderator zwrócił się na wstępie do promotora w przewodzie doktorskim M. Kraśniewskiego i jednocześnie recenzenta monografii Profesor Marii Królikowskiej-Olczak z pytaniem o argumenty, które przemówiły za wyborem tematu „model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich” jako tematu pracy doktorskiej powstającej w kierowanej wówczas przez nią Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego. Profesor Królikowska-Olczak w odpowiedzi poruszyła szereg argumentów prawnych i gospodarczych, które wskazują na istotność regulacji gospodarczej i sektora kolejowego w europejskim prawie gospodarczym, a także wskazała na osiągnięcia naukowe Katedry Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, w tym w szczególności zorganizowany Zjazd Katedr Prawa Gospodarczego Publicznego w roku 2019, którego tematem przewodnim była regulacja sektorów infrastrukturalnych. Przybliżyła ona także słuchaczom działania organizacyjne M. Kraśniewskiego w zakresie organizacji ogólnopolskich i międzynarodowych konferencji naukowych dotyczących sektora kolejowych przewozów pasażerskich oraz sektora energetycznego, które następnie przekładały się na liczne prace naukowe.

Następnie Profesor Tomasz K. Wojdacz zwrócił się do prof. dr hab. Eryka Kosińskiego z pytaniem o znaczenie i sam sposób ujęcia regulacji gospodarczej w nauce prawa gospodarczego publicznego. Profesor Kosiński wskazał na rozszerzające się badania prowadzone na polskich uniwersytetach w zakresie regulacji gospodarczej jako funkcji współczesnego państwa. Istotną część swojego wystąpienia poświęcił on jednak argumentacji stosowania w nauce prawa gospodarczego publicznego terminów „regulacja gospodarcza”, „regulacja sektorów infrastrukturalnych”, „regulacja prokonkurencyjna”. Wskazał on, że w tym zakresie nie podziela on koncepcji przyjętej przez dr. Kraśniewskiego w monografii, ale uznaje, że jest ona poprawnie i wyczerpująco uargumentowana, co jest dobrym polem do dalszych badań nad tymi pojęciami przez doktrynę prawa. W swojej wypowiedzi podkreślił on także, że regulacja sektorowa ma charakter zarówno prokonkurencyjny, jak i prospołeczny, a obecne uwarunkowania makroekonomiczne wymagają coraz szerszej ingerencji na rzecz regulacji prospołecznej, w szczególności pozwalającej na zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego.

Profesor Maciej Nowak, nawiązując do modelu regulacji gospodarczej stworzonego przez M. Kraśniewskiego w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich, przedstawił czynniki, które powinny być brane pod uwagę w procesie decyzyjnym w tym sektorze. Jego zdaniem uwzględnianie tych czynników pozwoli na uniknięcie błędów kosztowych w działalności operacyjnej przewoźników kolejowych. Wskazał on, że w omawianym sektorze gospodarki zachodzą procesy operacyjne, które mają istotne znaczenie dla całej gospodarki. Profesor Nowak zwrócił m.in. uwagę, że autor w swojej pracy wielokrotnie odnosi się do nauk ekonomicznych, w tym w dużej mierze opiera swoje założenia na poglądach noblisty Ronalda Coase czy Arthura Pigou.

W dalszej części dyskusji Profesor Maria Królikowska-Olczak odniosła się do praktycznych aspektów monografii naukowej *Model regulacji gospodarczej sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna*. Jej zdaniem walorem książki jest jej poznawczy wymiar dla decydentów oraz branży kolejowej. Wskazała ona również, że sformułowane wnioski, zwłaszcza w trzecim i czwartym rozdziale monografii, mogą stanowić wskazanie albo rekomendację w pracach legislacyjnych oraz działaniach spółek kolejowych.

Na zakończenie dyskusji Profesor Maciej Nowak zwrócił uwagę na wymiar dydaktyczny, jaki powinien towarzyszyć transformacji poszczególnych sektorów gospodarki, w tym zwłaszcza sektora transportowego. Sektory działające w nowych uwarunkowaniach, oparte na nowych technologiach, ale także nowych modelach ekonomicznych i prawnych wymagają bowiem wykwalifikowanej kadry. W dalszej części wypowiedzi omówił on najważniejsze trendy występujące w kształceniu kadr przez uczelnie o profilu biznesowym.

W otwartej dyskusji udział wzięła publiczność. Wśród zadających pytania byli m.in.: dr hab. Michał Domagała, prof. ucz. (Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskim im. Św. Jana Pawła II w Lublinie), dr hab. Tomasz Długosz (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego), dr hab. Łukasz Grzejdziak, prof. ucz. (University College Dublin, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego), dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. ucz. (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego). Na pytania ze strony sali odpowiadał dr Marcin Kraśniewski.

Dyskusję podsumował i zamknął dr hab. Tomasz K. Wojdacz.

Po panelu dyskusyjnym odbyła się prezentacja książki pt. *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna* oraz wręczenie jej zaproszonym gościom przez autora.

dr Marcin Kraśniewski, LL. M.

Katedra Transformacji Energetycznej

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.

e-mail: marcin.krasniewski@uekta.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8552-4182>

From the issue editors

Articles

Stefan Akira Jarecki, Public Services in railway freight transport

Table of contents

- I. Introduction
- II. The Notion of Public Service
- III. Public services in rail freight transport
 1. Current views on public services in freight transport
 2. The change in the approach of the Commission
 3. Reasons for the change in the approach
 4. Qualification of freight transport as a public service
 5. What types of transport may constitute a public service?
 6. What conditions must be met for transport financing to be compatible with the EU internal market?
 7. Proposed legislative changes
- IV. Summary

Summary: So far, practitioners and academics generally believed that in land transport, the concept of public services could only refer to passenger traffic. Recently, this approach has changed. The European Commission has stated that public services can also be provided in railway freight transport. Railway freight transport services can only be qualified as public services when the given Member State establishes that there is a genuine need for such services, a need that is not, or is not sufficiently met by the market. Currently, to provide financing of some railway freight services, Member States have to fulfil the *Altmark* conditions, or notify the aid to the European Commission under Article 108(3) TFEU. This represents a significant administrative burden. However, the Commission proposed the introduction of a block exemption for public service compensation for railway freight transport. The article aims to determine the reasons for the change in approach of the European Commission and to analyse its consequences. The article explains what types of rail freight services may be classified as public services, and what conditions should be met for the financing of freight transport services to be considered compatible with the EU internal market.

Key words: public services; railway freight transport; global block exemption regulation; State aid.

JEL: K23

Iwona Miedzińska, The possibility to appeal, to the regulatory body, infrastructure access fees whose validity period has already expired

Table of contents

- I. Introduction
- II. State of fact
- III. Opinion of the Advocate General in case C-582/22 Die Länderbahn and others

IV. Judgement of CJEU in case C-582/22 Die Länderbahn and others

V. Summary

Summary: The article deals with the issue of the possibility for railway carriers to appeal, to the relevant regulatory body, fees charged by the railway infrastructure manager for access to its railway infrastructure whose validity period has already expired, the so-called “old fees”. This issue is the subject of a judgement of the Court of Justice of the European Union in case C-582/22 *Die Länderbahn et al.* The analysis presented in this article also covers institutional and legal solutions applicable in this regard in the Polish legal system.

Key words: railway undertaking; infrastructure manager; access to railway infrastructure; individual charges; regulatory body.

JEL: K23

Ewelina Nieznalska, Anna Głusiec, Is a green railway possible without regulation?

Table of contents

- I. The importance and role of green rail. Green rail as a key pillar in the transformation of Polish transport to low-carbon transport
- II. Legal analysis of current regulations in the area of green rail. EU climate policy and national legal solutions
- III. Night and long-distance rail as an alternative to air transport. Lack of night rolling stock
- IV. Hydrogen-powered railways
- V. Summary

Summary: This article deals with issues related to the introduction of ecological railways, and legal regulations in this area in Poland and in the European Union. The article provides an attempt to answer the question whether it is possible to introduce ecological railways without creating appropriate legal regulations within EU Member States.

Key words: Green rail; RES; green rail; climate protection, climate policy; hydrogen-powered rail; night rail; night rolling stock; transformation, transport, hydrogen rail; Green Rail Programme; European Green Deal.

JEL: K23

Patrycja Okońska, Third-party litigation financing – a Polish perspective

Table of contents

- I. Introduction
- II. Analysis of the legislation of selected European countries
- III. Financing of group proceedings in Poland
 1. Definition of third party funding of legal proceedings
 2. Funding agreement
 3. Financing party – definition
 4. Financing entity – “silent participant” in the proceedings
 5. Remuneration of the financing party
- IV. Regulation of the remuneration of the financing party in common law legislation
- V. First attempt at legal regulation of group proceedings’ financing in Poland

VI. Summary

VII. Postulates de lege ferenda

Summary: Litigation finance is a form of investment provided by external commercial entities in the context of high-value litigation initiated by those who sustained damage, particularly class actions. The global demand for such funding has led to the development of a distinct litigation finance market sector, where procedural parties can gain needed funds to pursue a legal claim from an external investor, who then receives an agreed upon proportion of the recovered damages. The potential of the institution of external litigation finance, but also the increased potential for abuse it brings, has been recognised in the European Union. In Poland, outdated provisions of the Group Proceedings Act are still in place, which do not regulate all tools used by actual procedural parties, including obtaining, from a third party, funds to cover litigation costs. There is a risk that, in the current legal void, safeguarding the interests of the claimants will prove insufficient. Additionally, it is possible that the funding relationship could be used for unfair market practices. The financing of a dispute by an entity competing with the defendant, may even show the characteristics of an act of unfair competition.

Key words: litigation funding; European law; group proceedings; civil litigation; antitrust; consumer protection law.

JEL: K4, K41

Reviews of Law and Jurisdiction

Daria Niesteruk, Case comment to the order of the Supreme Court of 23 February 2022, I NSK 16/21

Table of contents

- I. Introduction
- II. Actual state
- III. Critical analysis of the court resolution
- IV. Conclusion

Summary: This commentary provides a critical analysis of the resolution of the Polish Supreme Court, Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs, issued on the 23rd February 2023. In its resolution, the Supreme Court stated that the Polish Competition Authority (President of UOKiK) is not absolutely bound by the substance of its decision to initiate proceeding. This means that the specified legal basis could be changed or complemented during the proceeding, as could the definition of the relevant market, provided that the procedural parties have had an opportunity to take a stance on the mentioned change before the NCA takes its final decision. The aim of this commentary is to provide a critical assessment of the arguments presented by the Polish Supreme Court. In light of the arguments formulated in doctrine, the Supreme Court did not have the legitimacy to extend the legal basis, because doing so may violate the rights of a procedural party.

Key words: The Supreme Court; Office of Competition and Consumer Protection; consumer protection.

JEL: K21, K41

Book Reviews

Review of the book by Marcin Kraśniewski, *Model regulacji gospodarczej rynku kolejowych przewozów pasażerskich. Problematyka prawna* [The economic regulation model of the market of passenger railroad transport. Legal issues], Instytut De Republica, Warszawa 2023, pp. 680
(**Michał Będkowski-Kozioł**)

Review of the book by Hans-Bernd Schäfer, Claus Ott, Jarosław Beldowski, *Ekonomiczna analiza prawa cywilnego. Tom 1. Zagadnienia ogólne i prawo umów* [Economic Analysis of Civil Law. Vol. 1. General issues and contract law], Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2024, pp. 510
(**Marcin Kraśniewski**)

Reports

Report from the International Conference *Charting Tomorrow: Bridging Knowledge and Action in Sustainable Finance*, Warsaw, September 30th 2023 (**Helena Kordasiewicz**)

Report on the seminar and premiere of the book *The economic regulation model of the market of passenger railroad transport. Legal issues*, Katowice, 2.02.2024 (**Marcin Kraśniewski**)

internetowy KWARTALNIK ANTYMONOPOLOWY I REGULACYJNY

REKOMENDOWANY SKRÓT CYTOWANIA iKAR

PODSTAWOWE INFORMACJE DLA AUTORÓW

Teksty do opublikowania w iKAR winny być dostarczane na skrzynkę mailową redakcji (ikar@wz.uw.edu.pl) jako dokumenty elektroniczne w edytorach MS Word (2000/XP/2003) lub Open Office.

Artykuły powinny zawierać także spis treści, streszczenie i słowa kluczowe.

Artykuły powinny zawierać nie mniej niż 4500, a nie więcej niż 9000 słów.

Redakcja będzie dbać, żeby w iKAR nie miały miejsca przypadki ghostwriting czy guest authorship.

ZASADY RECENZOWANIA

Wszystkie teksty każdego numeru iKAR są wstępnie recenzowane przez redaktora tematycznego.

Artykuły są oceniane przez dwóch niezależnych recenzentów spoza CARS. Autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości (*double blind peer review*).

Recenzja jest sporządzana na formularzu w wersji dla tekstów prawnych i ekonomicznych, dostępnym na stronie www.ikar.wz.uw.edu.pl. Recenzja kończy się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.

Zbiorcza lista recenzentów iKAR jest publikowana w ostatnim numerze iKAR w danym roku.

PRAWA AUTORSKIE

Publikacja jest bezpłatna. Wszystkie teksty wydawane są na zasadzie otwartego dostępu i na licencji CC BY 4.0 Creative Commons – Uznanie autorstwa (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.pl>).

Korzystanie z zawartości całego numeru oraz z każdego z jego tekstów jest zatem uzależnione wyłącznie od akceptowania przez użytkownika trzech zasad: uznania autorstwa, korzystania z tekstów tylko dla celów niekomercyjnych oraz nietworzenia na ich bazie utworów zależnych.

UDOSTĘPNIANIE

iKAR jest publikowany pierwotnie w wersji elektronicznej za pośrednictwem odrębnej strony internetowej www.ikar.wz.uw.edu.pl.

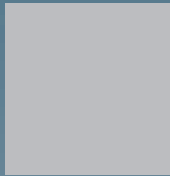
Jest udostępniany w wersji .pdf dostosowanej m.in. do e-booków.

Będzie także dostępny we wszystkich najważniejszych polskich bazach wolnego dostępu oraz – na zasadach niewyłącznych – w bazach największych polskich wydawców książek i czasopism z zakresu prawa, ekonomii i zarządzania.

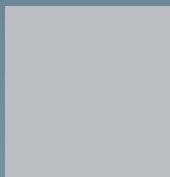
CENTRUM STUDIÓW ANTYMONOPOLOWYCH I REGULACYJNYCH



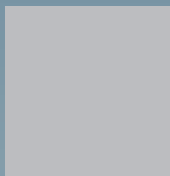
prowadzi badania naukowe



wydaje książki i periodyki,
w tym YARS www.yars.wz.uw.edu.pl
oraz iKAR www.ikar.wz.uw.edu.pl



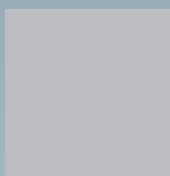
organizuje konferencje naukowe i warsztaty



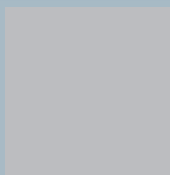
świadczy usługi doradcze i prowadzi
szkolenia



oferuje studia podyplomowe ARIS
www.aris.wz.uw.edu.pl



prowadzi Otwarte Seminarium Doktoranckie



współpracuje z instytucjami naukowymi
w kraju i zagranicą oraz z organami
regulacyjnymi (UKE, URE, UTK)