

Ewelina Nieznalska*

Anna Głusiec**

**Kompetencje organu regulacyjnego
do określania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej
w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości**

Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości
z 9 września 2021 r., C-144/20,
*as „latrailnet” i vas „latvijas dzelzceļš”
przeciwko valsts dzelzcela administracija*

Spis treści

- I. Tezy wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 września 2021 r. *LatRailNet* i *Latvijas dzelzceļš*, C-144/20, EU:C:2021:717
- II. Okoliczności faktyczne
- III. Ramy prawne działania AS LatRailNet – podmiotu, któremu powierzono pełnienie funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej
- IV. Organ regulacyjny – działanie z urzędu
- V. Granice zmian w systemie pobierania opłat
- VI. Krajowe rozwiązania prawne w ustawie o transporcie kolejowym

Streszczenie

Niniejsza glosa dotyczy wyroku TSUE z 9 września 2021 r. C-144/20 w sprawie *LatRailNet* i *Latvijas dzelzceļš*, dotyczącego kompetencji organu regulacyjnego do określania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, w tym w szczególności w zakresie uprawnienia organu regulacyjnego do przyjęcia z własnej inicjatywy decyzji zobowiązującej przedsiębiorstwo wykonujące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej do wprowadzenia zmian do systemu pobierania opłat za infrastrukturę.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej; infrastruktura kolejowa; zarządca infrastruktury kolejowej; dyrektywa 2012/34/UE; system pobierania opłat; aplikant; usługi publiczne; sprawa C-144/20.

JEL: K23

* Radca prawny; starszy prawnik w Kancelarii Prawnej HANTON Szalc Zięba & Partnerzy. ORCID: 0009-0001-8323-2039.

** Aplikantka radcowska; prawnik w Kancelarii Prawnej HANTON Szalc Zięba & Partnerzy. ORCID: 0009-0002-7321-917X.

I. Tezy wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 września 2021 r. *LatRailNet i Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717*

Tezy głosowanego wyroku brzmią:

- 1) Artykuł 56 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on organowi regulacyjnemu uprawnienie do przyjęcia z własnej inicjatywy decyzji zobowiązującej przedsiębiorstwo wykonujące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, do wprowadzenia pewnych zmian do systemu pobierania opłat za infrastrukturę, chociaż system ten nie implikuje dyskryminacji wnioskodawców.
- 2) Artykuł 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, iż warunki, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat, które organ regulacyjny ma prawo narzucić przedsiębiorstwu wykonującemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, muszą być uzasadnione naruszeniem dyrektywy 2012/34 i ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z dyrektywą i nie mogą obejmować ocen celowości dokonywanych przez ten organ, naruszających zakres swobody tego zarządcy.
- 3) Artykuł 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie – również co się tyczy kryterium optymalnej konkurencyjności segmentów rynku kolejowego – w odniesieniu do segmentów rynku kolejowego wolnych od konkurencji, w szczególności gdy są one obsługiwane przez podmiot świadczący usługi publiczne, któremu na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych przyznano wyłączne prawo w rozumieniu art. 2 lit. f) rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

II. Okoliczności faktyczne

Z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE zwrócił się łotewski Administratīva rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny). W swoim odesłaniu prejudycjalnym sąd zwracał się o dokonanie wykładni dyrektywy 2012/34¹ w odniesieniu do uprawnień organu regulacyjnego (pytania pierwsze i drugie) oraz w odniesieniu do podwyżki opłat przewidzianej w art. 32 ust. 1 tej dyrektywy (pytanie trzecie).

Pytania te zostały zadane na kanwie sporu dotyczącego podwyżek opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, które są stosowane w segmencie kolejowego przewozu pasażerów, toczącego się pomiędzy AS *LatRailNet* (podmiotem, któremu powierzono wykonywanie podstawowych funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej na Łotwie) a *Valsts dzelzceļa administrācija* (organem regulacyjnym sektora kolejowego w tym kraju).

System pobierania opłat od przewoźników kolejowych, w tym ustalania podwyżek, będący przedmiotem sporu przyjęty został przez spółkę *LatRailNet* 30 czerwca 2017 roku. Działanie spółki możliwe było bowiem zgodnie z treścią dyrektywy 2012/34/UE pod pewnymi warunkami. Możliwe jest aby do opłat podstawowych (przy obliczaniu których należy brać pod uwagę jedynie

¹ Dyrektywa PE i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. 2012 L 343/32).

rekompensatę kosztów bezpośrednich) zarządca infrastruktury kolejowej dodał podwyżki dla każdego segmentu rynku.

W ramach przyjętego przez spółkę systemu, wysokość podwyżki w każdym segmencie rynku została określona na podstawie wzoru, w którym jednym z elementów był współczynnik ważenia rynku *mcb*, przybierający wartość od 0 (nie stosuje się żadnej podwyżki w danym segmencie rynku) do 1 (stosuje się maksymalną podwyżkę). Przy ustalaniu współczynnika *mcb* brane były pod uwagę trzy czynniki lub kryteria oceny, zwane *Cs*, *Vs* i *Ss*.

Zgodnie z modelem przyjętym przez spółkę LatRailNet, dla segmentu rynku przewozów pasażerskich w ramach umowy o świadczenie usług publicznych wartość kryterium *Ss* była równa 1, a co za tym idzie współczynnik ważenia rynku *mcb* automatycznie wzrastał do 1, bez konieczności dokonywania oceny sytuacji rynkowej.

Spór powstał, gdy organ regulacyjny, decyzją z 27 czerwca 2018 r., stwierdził nieważność systemu pobierania opłat wprowadzonego przez spółkę LatRailNet oraz nakazał dostosowanie go w odniesieniu do podwyżki mającej zastosowanie do segmentu rynku usług przewozów pasażerskich w ramach umowy o świadczenie usług publicznych.

W konsekwencji tej decyzji, 26 lipca 2018 r., spółka LatRailNet wniosła do Administratīva rajona tiesa skargę na decyzję organu regulacyjnego.

III. Ramy prawne działania AS LatRailNet – podmiotu, któremu powierzono pełnienie funkcji zarządcy infrastruktury kolejowej

Dyrektywa 2012/34 w załączniku II określa usługi, które mają być świadczone na rzecz przedsiębiorstw kolejowych. Są nimi usługi objęte minimalnym pakietem dostępu, do którego odnosi się pkt 1 oraz usługi przewidziane w pkt 2, 3 i 4 odnoszące się, odpowiednio, do obiektów infrastruktury usługowej, usług dodatkowych i usług pomocniczych.

Artykuł 13 dyrektywy 2012/34 określa natomiast warunki, na jakich przedsiębiorstwa kolejowe mogą korzystać z różnych usług. W przypadku minimalnego pakietu dostępu zarządcy infrastruktury muszą go zapewnić w niedyskryminacyjny sposób (ust. 1), natomiast w odniesieniu do obiektów infrastruktury usługowej ich operatorzy zapewniają przedsiębiorstwom kolejowym „dostęp, w tym również dostęp do torów, do obiektów, o których mowa w załączniku II pkt 2, oraz do usług świadczonych w tych obiektach” (ust. 2).

Zgodnie z treścią dyrektywy 2012/34 usługi opisane powyżej świadczone są odpłatnie w zakresie korzystania zarówno z infrastruktury kolejowej, jak i z obiektów infrastruktury usługowej. Opłaty te są wpłacane odpowiednio zarządcy infrastruktury oraz operatorowi obiektu infrastruktury usługowej i są wykorzystywane do finansowania ich działalności gospodarczej (art. 31 ust. 1).

Dyrektywa 2012/34 określa również sposób ustalania tych opłat – Opłaty za minimalny pakiet dostępu „ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu” (art. 31 ust. 3 akapit pierwszy), natomiast opłata za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej „nie może przekraczać kosztów świadczenia usługi powiększonych o rozsądny zysk” (art. 31 ust. 7).

W art. 31 i 32 dyrektywy 2012/34 określona została zasada ogólna, zgodnie z którą opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej

ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu (koszty bezpośrednie), natomiast w drodze wyjątku (art. 32 ust. 1) możliwe jest dodanie podwyżek w celu „odzyskania całości kosztów poniesionych przez zarządcę infrastruktury” (poza kosztami bezpośrednimi). Może to mieć miejsce tylko wtedy, gdy „kondycja rynku to umożliwi (...), gwarantując przy tym optymalną konkurencyjność segmentów rynku kolejowego”. Wprowadzenie podwyżek powinno się opierać na „efektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasadach”.

Zgodnie z tym systemem zarządca infrastruktury kolejowej może przerzucić koszty bezpośrednie na opłaty za dostęp do infrastruktury. Natomiast zarządca infrastruktury będzie uprawniony do wprowadzenia podwyżek w celu odzyskania innych kosztów tylko wtedy, gdy kondycja rynku to umożliwi i zagwarantowana jest optymalna konkurencyjność poszczególnych segmentów rynku.

IV. Organ regulacyjny – działanie z urzędu

Na wstępie należy zaznaczyć, że poza zakresem niniejszej glosy pozostawiono trzecią tezę wyroku, dotyczącą konkurencyjności segmentów rynku kolejowego, tj. wykładni artykułu 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34. Autorki skupiły się na punkcie 1 i 2 wyroku, odnoszącym się do kompetencji organu regulacyjnego w zakresie nadzoru nad stosowaniem przepisów dyrektywy 2012/34.

W punkcie pierwszym wyroku Trybunał potwierdził uprawnienie organu regulacyjnego do sprawowania nadzoru nad stosowaniem przepisów dyrektywy 2012/34, które nie jest uzależnione od wniesienia skargi lub odwołania, a zatem może być wykonywane z urzędu oraz nie jest ograniczone tylko do sytuacji, w których możliwe jest dyskryminacyjne traktowanie wnioskodawców. Pytanie prejudycjalne skierowane do Trybunału dotyczyło wyłącznie wykładni art. 56 ust. 2 dyrektywy 2012/34, który stanowi, że „nie naruszając uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji w celu zagwarantowania konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, organ regulacyjny posiada uprawnienia do monitorowania sytuacji w zakresie konkurencji na rynkach przewozów kolejowych, a w szczególności sprawdza wykonanie ust. 1 lit. a)–g) z własnej inicjatywy w celu zapobiegania dyskryminacyjnemu traktowaniu wnioskodawców. Sprawdza on w szczególności, czy regulamin sieci zawiera klauzule o charakterze dyskryminacyjnym lub pozostawia zarządcy infrastruktury swobodę decyzyjną, którą można wykorzystać w celu dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców”. Wykładnia tego przepisu prowadzić może do wniosku, że działanie z urzędu organu regulacyjnego ograniczone jest do tych sytuacji, w których istnieje zagrożenie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców. Krajowy organ regulacyjny nie posiada zatem nieograniczonego, uprawnienia do zmiany systemu pobierania opłat, ponieważ jej uprawnienie jest uzależnione od wystąpienia dyskryminacji w związku z systemem pobierania opłat.

Interpretacja taka mocno ograniczałaby rolę organu regulacyjnego i stałaby w sprzeczności z motywem 76 dyrektywy 2012/34, który wskazuje, że „efektywne zarządzanie oraz sprawiedliwe i niedyskryminacyjne wykorzystanie infrastruktury kolejowej wymagają powołania organu regulacyjnego, który nadzoruje stosowanie przepisów określonych w niniejszej dyrektywie i który działa jako organ odwoławczy, bez uszczerbku dla możliwości kontroli sądowej. Taki organ regulacyjny powinien mieć możliwość egzekwowania swoich wezwań do przedstawienia informacji oraz decyzji za pomocą odpowiednich sankcji”.

Dlatego za słuszne należy uznać działania Trybunału, który powołując się na przepis art. 267 TFUE², określający procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem, rozszerzył i przeformułował pytania prejudycjalne przesłane przez Administratīvā rajona tiesa (rejonowy sąd administracyjny) oraz uwzględnił normy prawne niewskazane przez ten sąd (art. 56 ust. 6 i 9 dyrektywy 2012/34). Tylko bowiem w ten sposób możliwe było udzielenie administracyjnemu sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu.

Ustęp 6 omawianej normy prawnej stanowi, że organ regulacyjny zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z rozdziałem IV sekcja 2 i były niedyskryminacyjne. Możliwość oceny zgodności opłat ustalonych przez zarządcę infrastruktury z przepisami dyrektywy 2012/34, która nie jest ograniczona do oceny ewentualnie dyskryminującego charakteru tych opłat należy zatem wywodzić z art. 56 ust. 6 tej dyrektywy.

Ponadto z treści art. 56 ust. 9 dyrektywy 2012/34 wynika, że organ regulacyjny, w stosownym przypadku, decyduje z własnej inicjatywy o odpowiednich działaniach mających na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłócenia rynku i wszelkich innych przejawów niepożądanego rozwoju sytuacji na tych rynkach, szczególnie w odniesieniu do: regulaminu sieci, kryteriów w nim określonych, procesu alokacji i jego wyniku, systemu pobierania opłat, poziomu lub struktury opłat za dostęp do infrastruktury, które są lub mogą być wymagane do zapłaty, prawa dostępu zgodnie z art. 10–13 oraz dostępu do usług i pobierania opłat za usługi zgodnie z art. 13.

Z punktu widzenia omawianego stanu faktycznego istotne jest uprawnienie organu regulacyjnego do kontroli z urzędu systemu pobierania opłat w zakresie wszelkich ewentualnych naruszeń przepisów dyrektywy 2012/34, a nie tylko naruszeń związanych z sytuacjami dyskryminacji wnioskodawców. Organ regulacyjny podejmuje z własnej inicjatywy odpowiednie środki mające na celu skorygowanie dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, zakłóceń rynku oraz wszelkich innych przejawów niepożądanych sytuacji na tych rynkach.

Podsumowując, należy zgodzić się ze stanowiskiem Trybunału, zdaniem którego zgodnie z art. 56 dyrektywy 2012/34 organ regulacyjny może działać z własnej inicjatywy nie tylko w celu zapobieżenia jakiegokolwiek dyskryminacji w stosunku do wnioskodawców.

V. Granice zmian w systemie pobierania opłat

W punkcie drugim wyroku Trybunał wskazał, że artykuł 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, iż warunki jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat, które organ regulacyjny ma prawo narzucić przedsiębiorstwu wykonującemu podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, muszą być uzasadnione naruszeniem dyrektywy 2012/34 i „ograniczać się do zarządzania sytuacją niezgodności z dyrektywą” i nie mogą obejmować ocen celowości dokonywanych przez ten organ, naruszających zakres swobody tego zarządcy. Jednocześnie Trybunał konsekwentnie potwierdził, że organ regulacyjny posiada uprawnienie do kontroli z urzędu systemu pobierania opłat w zakresie wszelkich ewentualnych naruszeń przepisów dyrektywy 2012/34, albowiem to naruszenie przepisów dyrektywy 2012/34 stanowi obligatoryjną przesłankę

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. 2016 C 326/47).

do wprowadzenia przez ten organ z urzędu zmian do systemu pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

Teza druga wyroku będącego przedmiotem analizy zawiera odpowiedź na pytanie prejudycjalne w zakresie tego czy art. 56 dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że organ regulacyjny, zobowiązując do zmian przedsiębiorstwo pełniące podstawowe funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, może ustalić warunki, które zmiany te muszą obejmować, a konkretnie czy może on zobowiązać do wyłączenia z kryteriów ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury wydatki przewidziane w budżecie państwa lub w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, których przedsiębiorstwa kolejowe nie są w stanie pokryć ze swoich przychodów z przewozów. Przytoczone pytanie składa się z dwóch części. Sąd odsyłający z jednej strony zmierza do ustalenia czy jego orzeczenie może w sposób ogólny narzucić określoną treść wymaganej zmiany, z drugiej zaś – wskazuje konkretnie specjalny środek i zmierza do ustalenia czy środek ten może zostać narzucony.

W zakresie odpowiedzi na drugą część zadanego pytania Trybunał wskazuje, że nie ma obowiązku udzielania na nie odpowiedzi, gdyż w okolicznościach przedmiotowej sprawy odpowiedź na drugą część pytania drugiego nie wymaga dodatkowej wykładni wskazanych już zasad. Ta część pytania nie dotyczy kompetencji organu regulacyjnego, dlatego znajduje się poza zakresem analizy w niniejszej glosie.

Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE³ zawierał przepisy, które podobnie jak przepisy art. 29 ust. 1 dyrektywy 2012/34, a także przepisy art. 4 ust. 2 tej dyrektywy, do którego odsyła ów art. 29 ust. 1, dotyczyły niezależności zarządzania przez zarządcę infrastruktury. Trybunał w przedmiocie tym już wielokrotnie orzekał, że dla zagwarantowania takiej niezależności zarządca infrastruktury powinien posiadać w ramach zdefiniowanego przez państwa członkowskie systemu pobierania opłat pewien zakres swobody przy wyznaczaniu wysokości opłat, w sposób, który pozwala mu na wykorzystanie tego jako instrumentu zarządzania⁴. Niezależność zarządcy infrastruktury kolejowej, o której mowa powyżej została uznana przez Trybunał w stosunkach zarządcy zarówno z danym państwem członkowskim⁵, jak i z przedsiębiorstwami kolejowymi⁶.

W poddanym analizie wyroku Trybunał wskazał, że o ile taka niezależność zarządcy obowiązuje również względem organu regulacyjnego, o tyle należy jednak podkreślić, że wspomnianą niezależność ocenia się w świetle równowagi, jaką prawodawca Unii zamierzał ustanowić między zarządcą infrastruktury (w szczególności przy wykonywaniu jego podstawowych funkcji, o których mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2012/34) a innymi podmiotami, którym przedmiotowa dyrektywa przyznaje uprawnienia. Artykuł 29 ust. 1 tej dyrektywy dokonuje podziału kompetencji między państwa członkowskie i zarządcę infrastruktury w zakresie systemów pobierania opłat. Do państw członkowskich należy bowiem ustalenie zasad pobierania opłat, podczas gdy określanie wysokości i pobieranie opłaty wykonywane jest co do zasady przez zarządcę infrastruktury.

W wyroku Trybunał wyraźnie podkreśla, że kontrola zgodności z prawem, jaką art. 56 dyrektywy 2012/34 powierzył organowi regulacyjnemu, jest objęta przewidzianym w tej dyrektywie

³ Dyrektywa 2001/14/WE PE i Rady z 26.02.2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz. U. 2001, L 75, s. 29).

⁴ Zob. wyr. TS z 3.10.2013 r., *Komisja v. Włochy*, C-369/11, EU:C:2013:636, pkt 46.

⁵ Por. wyr. TS z 28.02.2013 r., *Komisja v. Hiszpania*, C-483/10, EU:C:2013:114, pkt 44.

⁶ Por. wyr. TS z 28.02.2013 r., *Komisja v. Węgry*, C-473/10, EU:C:2013:113, pkt 79.

podziałem kompetencji między organem regulacyjnym a zarządcą infrastruktury. Nie można zatem uznać, że sprawowanie kontroli zgodności z prawem przez organ regulacyjny narusza zagwarantowaną przez tę dyrektywę niezależność zarządcy infrastruktury. Podczas dokonywania tej kontroli organ regulacyjny jest uprawniony do wskazania zarządcy infrastruktury kolejowej zmian, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat w celu usunięcia niezgodności tego systemu z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 2012/34. Niemniej jednak decyzje organu regulacyjnego mogą być oparte wyłącznie na naruszeniu przepisów sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 lub zasady niedyskryminacji. Uprawnienie organu regulacyjnego jest jednak ograniczone, albowiem nie jest on uprawniony do zobowiązania zarządcy infrastruktury kolejowej do poddania się jego ocenie celowości, ponieważ w ten sposób organ regulacyjny naruszyłby zakres swobody, jakim powinien dysponować zarządca.

W ocenie auterek glosy Trybunał w sposób właściwy wskazał, że podczas dokonywania kontroli organ regulacyjny jest uprawniony do wskazania zarządcy infrastruktury kolejowej zmian, jakie należy wprowadzić do systemu pobierania opłat w celu usunięcia niezgodności tego systemu z wymogami przewidzianymi w dyrektywie 2012/34, z zastrzeżeniem jednak, że decyzje organu regulacyjnego mogą być oparte wyłącznie na naruszeniu przepisów sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 lub zasady niedyskryminacji. Dlatego z jednej strony zachowana została możliwość dokonywania nadzoru organu regulacyjnego nad sposobem ustalania opłat przez podmioty pełniące funkcje zarządcy infrastruktury kolejowej, z drugiej zaś – wyznaczył granicę tej ingerencji w postaci naruszeniu przepisów sekcji 2 rozdziału IV dyrektywy 2012/34 lub zasady niedyskryminacji. Tylko w ten sposób możliwe jest zagwarantowanie zarządcy infrastruktury kolejowej niezależności przy jednoczesnym umożliwieniu organowi regulacyjnemu pełnienia swoich funkcji regulacyjnych i nadzorczych.

VI. Krajowe rozwiązania prawne w ustawie o transporcie kolejowym⁷

Na koniec niniejszej glosy autorki analizują wpływ wyroku TSUE z 9 września 2021 r. *LatRailNet i Latvijas dzelzceļš*, C-144/20 na działalność polskiego organu regulacyjnego.

Ramy prawne powołania organów regulacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich – w przypadku prawa polskiego – Prezesa UTK – nadaje przepis artykuł 55 dyrektywy 2012/34, zatytułowany „Organ regulacyjny”. Ustęp 1 powołanego przepisu prawnego wskazuje, że każde z państw członkowskich powołuje jeden krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego. Z dalszej części art. 55 ust. 1 wspomnianej dyrektywy wynika, że organ regulacyjny jest niezależnym organem, odrębnym pod względem prawnym i niezależnym pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od każdej innej jednostki publicznej lub prywatnej.

Bazując na treści ww. przepisów dyrektywy 2012/34, w polskiej ustawie o transporcie kolejowym, w rozdziale 3, opisane zostały zadania i funkcje Prezesa UTK, W art. 10 ust. 1 wskazano, że jest to „centralny organ administracji rządowej będący krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej z zakresu bezpieczeństwa, interoperacyjności i regulacji transportu kolejowego, właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego”.

⁷ Ustawa z dnia 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. 2022 poz. 727, ze zm.).

Szerzej zadania z zakresu regulacji rynku kolejowego omówione zostały w art. 13 powołanej ustawy, gdzie określono, że do zadań Prezesa UTK z zakresu regulacji transportu kolejowego należy m.in. nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez zarządców wszystkich aplikantów w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej oraz nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez operatorów obiektu infrastruktury usługowej wszystkich przewoźników kolejowych w zakresie dostępu do obiektu infrastruktury usługowej.

Omawiane zadanie koreluje z przepisem art. 29a ust. 1 ustawy, który stanowi, że przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej z zachowaniem zasad równego ich traktowania oraz przepisem art. 36a ust. 3, zgodnie z którym przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do dostępu do udostępnianych obiektów i świadczonych w nich usług na równych i niedyskryminacyjnych warunkach.

To na Prezesie UTK spoczywa zatem obowiązek zagwarantowania, by zarządca infrastruktury kolejowej zapewniał wszystkim przewoźnikom kolejowym niedyskryminujący dostęp do infrastruktury kolejowej oraz obiektów infrastruktury usługowej.

Omawiany obowiązek organu jest realizowany w sposób ciągły, zakładający stałe stanie na straży tego, by nie dochodziło do jakichkolwiek postaci dyskryminowania czy faworyzowania przewoźników kolejowych przez zarządcę infrastruktury kolejowej w dostępie przewoźników kolejowych do tej infrastruktury (Wojciechowska, 2019). Niedyskryminujący dostęp to dostęp równy w tych samych okolicznościach, nieograniczający praw przewoźników kolejowych (Szreniawska, Wajda i Wasiak, 2014).

Prezes UTK wykonuje swoje zadania, o których mowa powyżej m.in. poprzez nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej oraz nadzór nad poprawnością ustalania pobierania przez operatora obiektów infrastruktury usługowej opłat za korzystanie z tych obiektów.

Dokonana analiza przepisów rangi krajowej – tj. ustawy o transporcie kolejowym – wskazuje na silną korelację pomiędzy obowiązkiem sprawowania przez Prezesa UTK nadzoru nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej z dbaniem o niedyskryminacyjne traktowanie przewoźników (aplikantów). Tym istotniejsze jest rozstrzygnięcie TSUE, który wskazuje na taką wykładnię przepisów dyrektywy 2012/34, która nie ogranicza się do możliwości działania wyłącznie w sytuacji dyskryminacyjnego traktowania wnioskodawców, wskazując jednocześnie granice tej ingerencji. Słusznie bowiem Trybunał wskazał, że organ regulacyjny ma prawo narzucić zarządcy infrastruktury kolejowej pewne zmiany w systemie pobierania opłat, jednak muszą być one uzasadnione naruszeniem dyrektywy 2012/34 i ograniczać się do zaradzenia sytuacjom niezgodności z dyrektywą i nie mogą obejmować ocen celowości dokonywanych przez ten organ, naruszających zakres swobody tego zarządcy.

Bibliografia

- Szreniawska, M., Wajda, P. i Wasiak, M. (2014). W: P. Wajda, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wojciechowska, K.B. (2019). *Ustawa o transporcie kolejowym. Komentarz*. Wyd. 1. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.