

Andrzej Gola*

Kontrola wdrażania dyrektyw kolejowych do systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej na przykładzie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec w 2013 roku

Koleje w państwach Unii Europejskiej poddawane są permanentnej restrukturyzacji w oparciu o przygotowane przez Komisję Europejską i zatwierdzone przez Parlament Europejski i Radę akty prawne. Do początku lat 90. ubiegłego wieku przedsiębiorstwa kolejowe w Europie funkcjonowały jako jednolite podmioty, koncentrując w swojej działalności zarządzanie infrastrukturą kolejową oraz przewozami pasażerskimi i towarowymi. Ich działalność oparta była na typowym monopolu krajowym z silnym umocowaniem w administracji państwowej, która w stosunku do transportu kolejowego wykonywała funkcje organizacyjne, zarządcze i nadzorcze.

Proces integracji europejskiej rozpoczęły w 1957 roku¹, ustanowieniem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zainicjował tworzenie wspólnego rynku krajów członkowskich obejmującego swobodę przepływu towarów, pracowników, przedsiębiorczości oraz świadczenia usług i kapitału. Ustanawiał także wspólną politykę transportową m.in. w zakresie transportu kolejowego opartą na tworzeniu wspólnych reguł działalności w transporcie międzynarodowym i tranzytzie. Ponadto stwarzał podstawy złamania monopolu krajowych przedsiębiorstw kolejowych w zakresie wykonywania przewozów kolejowych, dopuszczając do korzystania z infrastruktury kolejowej innych, najczęściej prywatnych przewoźników (art. 74 i 75)². W efekcie, w 1991 roku przyjęto dyrektywę 91/440/EWG³ na mocy której uznano za niezbędne poprawienie wydajności i konkurencyjności systemu kolejnictwa m.in. poprzez oddzielenie zarządzania funkcjonowaniem kolei i infrastrukturą od świadczenia kolejowych usług transportowych, obowiązkowe oddzielenie rachunkowości oraz ewentualne wydzielenie organizacyjne lub instytucjonalne (art. 1).

Założenia powyższej dyrektywy rozwijano i konkretyzowano w latach późniejszych. Najważniejsze ujęto w trzech pakietach kolejowych aktów prawnych⁴ regulujących zarządzanie infrastrukturą

* Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Pracuje w Centrum Realizacji Inwestycji PLK S.A.; gola.a@hotmail.com.

¹ Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (tzw. Traktat Rzymski) – podpisany 25 marca 1957 r. (wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.) – Dz.U. 2004, Nr 90, s. 864/2.

² aktualnie art. 90 i 91 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. 2004, Nr 90, s. 864/2.

³ Dyrektywa Rady z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz.U. 1991.237, s. 25.

⁴ Pakiet pierwszy obejmował regulacje wydane w 2001 roku:

1. Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz. Urz. UE L. 2001.75, s. 1.

2. Dyrektywa 2001/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, Dz. Urz. UE L. 2001.75, s. 26.

3. Dyrektywa 2001/14/WE 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 bezpieczeństwa, Dz. Urz. UE L. 2001.75, s. 29.

4. Dyrektywa 2001/16/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych, Dz. Urz. UE L. 2001.110, s. 1.

W skład drugiego pakietu weszły akty prawne przyjęte w 2004 roku:

kolejową i zasady funkcjonowania rynku kolejowych usług przewozowych. W następnych latach nowelizowano je oraz wydawano kolejne przepisy prawne dostosowujące funkcjonowanie kolei do aktualnych wyzwań⁵. W efekcie stworzono kolejowy system prawny regulujący funkcjonowanie w Unii Europejskiej transportu kolejowego. Określono w nim procedury uzyskiwania licencji przez przedsiębiorców na prowadzenie kolejowej działalności przewozowej, ramy prawne wykonywania zawodu maszynisty, zasady udostępniania infrastruktury kolejowej przewoźnikom, w tym przydzielania tras w oparciu o rozkład jazdy, zasady pobierania opłat i ustalania ich wysokości z tytułu użytkowania infrastruktury kolejowej. Ponadto Państwa Członkowskie zobowiązano do powołania krajowych, kolejowych organów regulacyjnych (w Polsce jest nim Urząd Transportu Kolejowego) oraz krajowej władzy bezpieczeństwa ruchu kolejowego (w Polsce jest to Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych).

W przeważającej mierze powyższą materię uregulowano dyrektywami, które na mocy prawa unijnego państwa członkowskie mają obowiązek implementować do własnych systemów prawnych w określonym terminie.

Nad prawidłowym stosowaniem prawa Unii Europejskiej czuwa Komisja Europejska posiadająca szereg kompetencji kontrolnych w stosunku do państw członkowskich. Na mocy art. 258 TFUE⁶ w przypadku uznania, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań określonych w Traktatach, Komisja wszczyna postępowanie przedprocesowe w ramach którego „państwo ma możliwość udzielenia odpowiedzi na stawiane mu zarzuty. Jeśli postępowanie to nie doprowadzi do zaakceptowanego przez Komisję wyjaśnienia państwa, bądź zaprzestania wskazanego naruszenia, może wówczas zostać wniesiona do Trybunału właściwa skarga z wnioskiem o stwierdzenie naruszenia prawa Unii. (...) Trybunał, stwierdzając naruszenie, nie może zastosować wobec państwa jakichkolwiek sankcji. Takowe mogą być nałożone w konsekwencji orzeczenia w kolejnym postępowaniu o uporczywe naruszanie prawa Unii. Skargę, w przypadku niezastosowania się do wcześniejszego orzeczenia Trybunału, wnosi Komisja. Trybunał potwierdzając to, może nałożyć na państwo karę w postaci ryczałtu (stawka za jednostkę czasu do momentu usunięcia naruszenia) lub karę pieniężną (stałą kwotę do zapłaty)⁷.

1. Dyrektywa 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych oraz zmiany dyrektywy 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, a także dyrektywy 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa, Dz. Urz. UE L. 2004.164, s. 44.

2. Dyrektywa 2004/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości i dyrektywę 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej, Dz. Urz. UE L. 2004.164, s. 114.

3. Dyrektywa 2004/51/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, zmieniająca dyrektywę 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Dz. Urz. UE L. 2004.164, s. 164.

4. Rozporządzenie 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową (Dz. Urz. UE L. 2004.164 s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 214).

Trzeci pakiet kolejowy stanowiły regulacje przyjęte w 2007 roku:

1. Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej. Weszła w życie w dniu publikacji, obowiązuje wszystkie kraje członkowskie od 1 stycznia 2010 r., Dz. Urz. UE L. 2007.315, s. 44.

2. Rozporządzenie 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym. Obowiązuje wszystkie kraje członkowskie od 3 grudnia 2009 r. W myśl jego postanowień państwo członkowskie może przyznać zwolnienie ze stosowania przepisów rozporządzenia na okres nieprzekraczający pięciu lat, który może zostać dwukrotnie przedłużony, za każdym razem na okres nieprzekraczający pięciu lat, w odniesieniu do krajowych kolejowych połączeń pasażerskich, Dz. Urz. UE L. 2007.315, s. 14.

3. Dyrektywa 2007/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom prowadzącym lokomotywy i pociągi w obrębie systemu kolejowego Wspólnoty. Weszła w życie w dniu publikacji, czas wdrożenia do 4 grudnia 2009 r., obowiązuje wszystkie kraje członkowskie, Dz. Urz. UE L. 2007.315, s. 51.

⁵ M.in. decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 661/2010/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz. Urz. UE L. 2010.204, s. 1 oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L. 2012.343, s. 32.

⁶ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. 2004, Nr 90, s. 864/2.

⁷ M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Difin S.A., Warszawa 2012, s. 350–351.

W roku 2013 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozstrzygnął 10 skarg Komisji Europejskiej przeciwko 10 państwom Unii Europejskiej⁸ o uchybienia zobowiązaniom traktatowym określonym w dyrektywach pierwszego pakietu kolejowego, szczególnie dyrektywy Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych⁹, zmienionej dyrektywą Rady 2006/103/WE z dnia 20 listopada 2006 r.¹⁰ (zwanej dalej dyrektywą 91/440) oraz dyrektywy 2001/14/WE¹¹, zmienionej dyrektywą 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. (zwanej dalej dyrektywą 2001/14)¹².

Spośród powyższych orzeczeń na omówienie zasługuje wyrok Trybunału w sprawie Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec z uwagi na ustalenie przez Trybunał Sprawiedliwości kryteriów jakie muszą spełniać dokumenty Komisji, których treść ma być transponowana do krajowych porządków prawnych oraz ze względu na opinie Rzecznika Generalnego, których treść istotnie wpłynęła na orzecznictwo Trybunału.

Skargę Komisji, skierowaną przeciwko Republice Federalnej Niemiec (RFN), Trybunał rozpatrzył w dniu 28 lutego 2013 roku. Komisja w pierwszym z czterech zarzutów obwiniła RFN o brak niezależności zarządcy infrastruktury kolejowej (DB Netz – *Niemiecka Sieć Kolejowa*) z uwagi na jego przynależność do holdingu DB AG (Deutsche Bahn AG – spółka akcyjna *Kolej Niemiecka*) w skład którego wchodzi również przedsiębiorstwa transportu kolejowego.

W ocenie Trybunału DB Netz jest włączona, jako zarządca niemieckiej infrastruktury kolejowej, w strukturę przedsiębiorstwa DB AG, które jako holding nadzoruje również przedsiębiorstwa transportowe. Dla wykonywania funkcji pobierania opłat z tytułu użytkowania infrastruktury przez przewoźników kolejowych wymagana jest niezależność DB Netz od DB AG pod względem prawnym, organizacyjnym i decyzyjnym. W tym względzie Trybunał nie podważył, że DB Netz dysponuje osobowością prawną odrębną od osobowości DB AG oraz własnymi organami i odrębnymi środkami od DB AG. Ponadto zwrócił uwagę na dokonaną przez Komisję, na mocy załącznika V, ocenę niezależności DB Netz pod względem podejmowania decyzji jako zarządcy infrastruktury. Powyższy załącznik, jest dokumentem roboczym służb Komisji, który dołączono do sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 3 maja 2006 r. w sprawie realizacji pierwszego pakietu kolejowego¹³. Na jego mocy niezależność zarządcy infrastruktury powinna być umocowana w krajowych przepisach prawnych lub przynajmniej w postanowieniach umownych. Ponadto powinien występować zakaz łączenia funkcji między organami zarządzającymi różnych spółek holdingu oraz okresy karencji, w przypadku przejścia członków kierownictwa między jednostką zarządcy infrastruktury a każdą inną jednostką holdingu, a także powinny zostać ustanowione zasady kontroli odwoływania i powoływania członków kadry kierowniczej zarządcy infrastruktury kolejowej przez niezależny organ.

⁸ Węgry (28.02.2013 r.), Hiszpania (28.02.2013 r.), Austria (28.02.2013 r.), Niemcy (28.02.2013 r.), Francja (18.04.2013 r.), Polska (30.05.2013 r.), Luksemburg (11.07.2013 r.), Czechy (11.07.2013 r.), Słowenia (11.07.2013 r.), Włochy (02.10.2013 r.).

⁹ Dz. Urz. WE L 1991.237, s. 25.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 2006.363, s. 344.

¹¹ Dyrektywa 2001/14/WE 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 przyznawania świadectw bezpieczeństwa, Dz. Urz. WE L 2001.75, s. 29.

¹² Dz. Urz. UE L 2007.315, s. 44.

¹³ COM(2006) 189.

Według Trybunału omówiony wyżej załącznik V nie posiada mocy prawnie wiążącej. Nie został on bowiem opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz został podany do publicznej wiadomości pięć lat po wejściu w życie dyrektywy 2001/14, czyli trzy lata po upływie terminu do dokonania jej transpozycji. Tym samym w chwili transpozycji dyrektyw 91/440 i 2001/14 kryteria wymienione w tym załączniku nie istniały. Ponadto, i to niezależnie od tej czasowej rozbieżności, załącznik ten oraz znajdujące się tam kryteria nie zostały włączone ani w tekst dyrektywy 91/440, ani w tekst dyrektywy 2001/14, ani też w żaden inny akt prawny. Z tego względu, zdaniem Trybunału, nie można zarzucać państwu członkowskiemu braku włączenia tych kryteriów w przepisach prawnych lub administracyjnych transponujących dyrektywy 91/440 i 2001/14. W związku z powyższym Trybunał uznał, że brak transpozycji do prawa niemieckiego kryteriów wynikających z załącznika V, nie może prowadzić do wniosku co do braku niezależności decyzyjnej DB Netz, jako zarządcy infrastruktury, w stosunku do DB AG. Równocześnie zwrócił uwagę, że w ramach postępowania w sprawie o uchybienia obowiązkom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE, ciężar dowiedzenia zarzucanego uchybienia spoczywa na Komisji. W związku z powyższym, powinna ona przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do ustalenia istnienia tego uchybienia, nie mogąc przy tym opierać się na jakimkolwiek domniemaniu¹⁴. Tymczasem Komisja nie przedstawiła żadnego konkretnego dowodu świadczącego tym, że DB Netz nie jest niezależna od DB AG z punktu widzenia sposobów podejmowania decyzji.

Podobne zastrzeżenia (jak zarzut pierwszy przeciwko RFN) Komisja wniosła w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej. W skardze do Trybunału Sprawiedliwości zarzuciła nie podejmowanie koniecznych środków zapewniających zarządcy infrastruktury kolejowej niezależność od przedsiębiorstw świadczących kolejowe usługi transportowe a tym samym naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy 91/440, a także art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14¹⁵.

W postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, w dniu 9 października 2009 roku, Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię w której zarzuciła brak podjęcia niezbędnych środków zapewniania niezależności zarządcy infrastruktury kolejowej względem przewoźników kolejowych, określając równocześnie dwumiesięczny termin usunięcia nieprawidłowości. Powołała się przy tym na załącznik V do swojego sprawozdania z dnia 3 maja 2006 r. W odpowiedzi na zarzuty Komisji Europejskiej, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązał się do ustanowienia przepisów krajowych zakazujących zasiadania w Zarządzie PLK SA osób będących jednocześnie członkami Zarządu PKP SA i spółek Grupy PKP, przygotowania przepisów uniemożliwiających członkom zarządu PLK SA zajmowania wyższych stanowisk w PKP SA i innych spółkach Grupy PKP przez odpowiednio długi okres po zakończeniu pracy w PLK SA oraz zapewnienia ograniczonego kontaktu z PKP SA i innymi spółkami Grupy PKP, poza oficjalnymi kontaktami związanymi z wykonywaniem podstawowych funkcji¹⁶.

W następstwie powyższej deklaracji, w dniu 10 czerwca 2011 roku znowelizowano ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje

¹⁴ zob. w szczególności wyroki Trybunału: z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii, Zb. Orz. 2005 r. str. I-03331, pkt 41, z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-335/07 Komisja przeciwko Finlandii, Zb. Orz. 2009 r. str. I-09459, pkt 46 i z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-390/07 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 43.

¹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Pierwsza Izba) Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 maja 2013 r., Sprawa C-512/10, LexisNexis nr 6527281, www.curia.europa.eu.

¹⁶ Druk sejmowy 4166, Uzasadnienie do Ustawy z dnia 10 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. z 2011 r. Nr 168, poz. 1002.

Państwowe¹⁷ uwzględniając zobowiązania rządowe a Komisja Europejska w dniu 12 kwietnia 2013 r. wycofała, w postępowaniu przed Trybunałem, zarzut podniesiony w skardze.

W zarzucie drugim Komisja obwiniła RFN o nieuchwalenie przepisów określających czy należy stosować zasadę kosztu bezpośredniego przewidzianą w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 albo zasadę kosztu całkowitego, o której mowa w art. 8 ust. 1 tej dyrektywy oraz warunków, w których należy zastosować jedną z tych zasad.

W ocenie Trybunału art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14 ustanawia podział kompetencji między państwami członkowskimi a zarządcą infrastruktury w kwestii systemu opłat. Do państw członkowskich należy ustalenie zasad pobierania opłat, natomiast samo określanie ich wysokości i pobieranie opłat ma spoczywać na zarządcy infrastruktury. Rzecznik generalny w pkt 78 wydanej opinii uznał, że państwo może dokonać całkowitego odzyskania kosztów generowanych przez infrastrukturę w drodze podwyżek, jeżeli rynek na to pozwala i jeżeli działanie to nie wyklucza użytkowania infrastruktury przez segmenty rynku, które mogą przynajmniej pokryć koszty bezpośrednio wynikające z wykonywania przejazdów pociągami, powiększone o stopę rentowności. Ponadto w pkt 77 opinii stwierdził, że opłata minimalna za korzystanie z infrastruktury powinna odpowiadać kosztom, które wynikają bezpośrednio z eksploatacji infrastruktury, natomiast poziom maksymalny powinny stanowić całkowite koszty poniesione przez zarządcę infrastruktury.

Zdaniem Trybunału przepis krajowy RFN (art. 14 ust. 4 Allgemeinen Eisenbahngesetzes) pozwala na odzyskanie całości powstałych kosztów i pozostawia zarządcy infrastruktury możliwość ich rozróżnienia w zależności od tego, czy chodzi o usługi dalekobieżnego przewozu pasażerskiego, przewozu pasażerskiego na krótkich trasach czy transportu towarowego a także w zależności od rodzaju usług transportowych. Równocześnie stwierdził, powołując się na pkt 85 opinii rzecznika generalnego, że dyrektywa 2001/14 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku uchwalenia bardziej szczegółowych zasad pobierania opłat. W związku z powyższym uznał, że Republika Federalna Niemiec nie ma obowiązku nakładania na zarządcę infrastruktury wymogu ustalania zdolności segmentów rynku do poniesienia ewentualnego podwyższenia kosztów.

W zarzucie trzecim Komisja podniosła brak transpozycji art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/14 do prawa niemieckiego, uznając, że żaden z mechanizmów wymienionych przez rząd niemiecki nie zachęca zarządcy infrastruktury do ograniczania kosztów związanych z obsługą infrastruktury lub redukcji poziomu opłat za dostęp.

W ocenie Trybunału, Komisja i Republika Federalna Niemiec nie są zgodne w kwestii, czy względem zarządcy infrastruktury należy przewidzieć zarówno środki zachęcające do obniżenia kosztów zapewniania infrastruktury, jak również – i to niezależnie od tych pierwszych – środki zachęcające do obniżenia opłat za dostęp do infrastruktury. Jego zdaniem, zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie mają ustalić odpowiednie warunki zapewniające zestawieniom rachunkowym zarządcy infrastruktury bilansowanie z jednej strony dochodów z opłat za infrastrukturę, nadwyżek z innych rodzajów działalności handlowej oraz finansowania Państwa, a z drugiej strony wydatki na infrastrukturę. Na podstawie art. 6 ust. 2 powyższej dyrektywy zarządcy infrastruktury mają mieć stwarzane zachęty do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp. Obowiązek ten może być zrealizowany w drodze wieloletniej

¹⁷ Dz.U. 2011 nr 168, poz. 1002.

umowy zawartej między kompetentnym organem państwa a zarządcą infrastruktury w ramach której powinno być zapewnione finansowanie infrastruktury kolejowej ze strony Państwa albo w drodze ustalenia stosownych środków administracyjnych z odpowiednimi upoważnieniami. Pozostaje zatem w swobodnej gestii państw członkowskich realizacja środków zachęty w ramach wieloletniej umowy lub w drodze przepisów administracyjnych.

Według Trybunału, w niniejszej sprawie zawarto między państwem niemieckim, DB AG i przedsiębiorstwami infrastruktury kolejowej tej spółki Umowę o świadczenie usług i finansowanie (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung – LuFV). Ustanowiono w niej mechanizm zachęt oraz wymogi jakościowe zapewniające poprawę jakości infrastruktury kolejowej. Państwo federalne ograniczyło w niej dotacje do inwestycji do kwoty 2,5 mld EUR rocznie oraz powierzyło zarządcy infrastruktury obowiązek przestrzegania stałego standardu jakości, obniżania kosztów oraz posiadania własnych środków finansowych na konserwację torów kolejowych. Tym samym RFN spełniło obowiązek stwarzania zarządcom infrastruktury zachęt do zmniejszenia kosztów i efektywnego zarządzania infrastrukturą

W ostatnim zarzucie Komisja stwierdziła uchybienie RFN zobowiązaniom wynikającym z art. 10 ust. 7 dyrektywy 91/440 i z art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 polegające na braku ustanowienia dla organu kontrolnego – niezależnie od zażaleń lub konkretnego podejrzenia naruszenia określonych dyrektyw – uprawnień do przesłuchania przedsiębiorstw kolejowych i nakładania na nie sankcji. Zdaniem Trybunału art. 30 ust. 4 dyrektywy 2001/14 nie wymaga, aby organ kontrolny posiadał kompetencje w zakresie uzyskiwania informacji w przypadku braku szczególnych powodów lub jakiegokolwiek podejrzenia wystąpienia naruszenia. Równocześnie, dokonując wykładni powyższych przepisów stwierdził, że kompetencje organu kontrolnego w zakresie podejmowania decyzji z urzędu w sprawie podjęcia właściwych środków w celu skorygowania niepożądanego rozwoju sytuacji na rynkach usług kolejowych należy interpretować w tym sensie, że organ ten może podejmować działania niezależnie od jakichkolwiek skarg na podstawie uzyskanych informacji, w szczególności w ramach podejrzenia popełnienia konkretnego naruszenia, a nie w tym znaczeniu, że jest uprawniony do wszczęcia własnego dochodzenia i zmuszenia danych przedsiębiorstw do udzielenia odpowiedzi w jego ramach.

Na podstawie powyższych ocen Trybunał w wydanym wyroku postanowił w całości oddalić skargę Komisji przeciwko Republice Federalnej Niemiec¹⁸.

Na uwagę w powyższym orzeczeniu zasługuje wyrażona opinia Trybunału Sprawiedliwości w kwestii transpozycji dokumentów roboczych służb Komisji Europejskiej do krajowych porządków prawnych. Brak transpozycji treści takiego dokumentu stanowił podstawę skierowania zarzutu przez Komisję Europejską przeciwko RFN i Polsce do Trybunału Sprawiedliwości. Należy zatem rozstrzygnąć czy powyższy dokument można uznać za normatywny akt prawny Unii Europejskiej. Do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Unii Europejskiej zaliczono w art. 288 TFUE rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Pierwsze trzy posiadają charakter ustawodawczy. Natomiast „zalecenia i opinie nie mają charakteru wiążącego” i choć „wymienione są obok siebie” to posiadają różne znaczenie. „Zalecenie postuluje bowiem podjęcie określonego działania przez adresata, opinia natomiast jest raczej aktem wyrażającym stanowisko wobec

¹⁸ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) 18 kwietnia 2013 r. w sprawie C-556/10 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec, niepublikowany, LexisNexis nr 5027951, www.curia.europa.eu.

danego stanu faktycznego w konkretnej sprawie objętej zakresem Traktatów lub też ocenę tegoż stanu”. Poza wyżej wymienionymi aktami prawnymi w obrocie prawnym Unii Europejskiej funkcjonują „także inne akty” nie wymienione w art. 288 TFUE, określane mianem aktów nienazwanych lub aktami *sui generis*¹⁹. Zalicza się do nich regulaminy, programy ogólne, porozumienia między instytucjami Unii, rezolucje Rady, komunikaty Komisji, deklaracje, akty regulacyjne²⁰ oraz wytyczne Komisji. Razem z zaleceniami i opiniami „określone są łącznie jako unijne prawo miękkie *soft law*”²¹.

W katalogu aktów *sui generis* nie wymienia się sprawozdań Komisji jak i załączników do nich oraz innych podobnych dokumentów. Ponadto Trybunał w ocenie pierwszego zarzutu Komisji, omawiając załącznik V do sprawozdania Komisji (kwestionowany dokument), nie użył w stosunku do niego określenia akt prawny. Należy zatem uznać, że powyższe dokumenty jak i inne, o podobnym charakterze nie należy traktować jako aktów prawnych Unii Europejskiej. Aby powstał wymóg ich transpozycji do systemów prawnych państw członkowskich muszą być spełnione określone przez Trybunał obligatoryjne warunki a więc publikacja takich dokumentów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, podanie do publicznej wiadomości ich treści w terminie wyznaczającym granicę czasową transpozycji lub włączenie ich treści w tekst właściwych aktów normatywnych.

Nie oznacza to jednak, że państwa członkowskie według własnego uznania nie mogą transponować do własnych systemów prawnych treści takich dokumentów. Przykładem może być jest stanowisko Polski, która dokonała transpozycji kryteriów ujętych w załączniku V do ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” zgodnie z zaleceniami Komisji.

W omawianym procesie istotny wpływ na wyrok Trybunału Sprawiedliwości wywarły opinie formułowane przez Rzecznika Generalnego, szczególnie na odrzucenie przez Trybunał Sprawiedliwości drugiego zarzutu Komisji. Tym samym została potwierdzona jego niezależność oraz rola wspomagająca Trybunał a jego merytoryczne opinie można uznać, z uwagi na bezpośrednie odwołanie się składu sędziowskiego do nich w przypadku zarzutu drugiego), za źródło wyroku²².

Proces dostosowywania krajowych przepisów kolejowych do wymagań stawianych przez unijne akty prawne państwom członkowskim jest działaniem skomplikowanym, powodującym liczne problemy legislacyjne. Wpływ na to mają przede wszystkim: niejasna treść transponowanych dyrektyw (wymagająca dodatkowej wykładni Trybunału lub opinii Rzecznika Generalnego), swoboda ich interpretacji przez poszczególne państwa członkowskie oraz narzucanie państwom członkowskim przez Komisję Europejską transpozycji własnych dokumentów nie stanowiących źródeł prawa unijnego. Państwa członkowskie muszą zatem, każde we własnym zakresie, przeanalizować wydany wyrok w kontekście dokonanych przez Trybunał ocen zarzutów. Przede wszystkim powinny zwrócić uwagę na stwierdzenie Trybunału, iż ciężar dowiedzenia naruszenia zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie spoczywa na Komisji, która ma obowiązek

¹⁹ Źródła prawa Unii Europejskiej pod red. J. Barcza, *System prawa Unii Europejskiej*, Tom. IV, Instytut Wydawniczy, Warszawa 2012, s. 23, 35–37.

²⁰ Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy pod red. A. Wróbla, Tom I, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 80.

²¹ Źródła prawa Unii Europejskiej pod red. J. Barcza, *System prawa Unii Europejskiej*, Tom. IV, Instytut Wydawniczy, Warszawa 2012, s. 37.

²² M. Rewizorski, B. Przybylska-Maszner, *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, Difin S.A., Warszawa 2012, s. 339, [w:] L.N. Brown, T. Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, London 2000, s. 70; T.T. Koncewicz, Wprowadzenie, [w:] *Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2003, s. 52.

przedstawić Trybunałowi niezbędne dowody potwierdzające istnienie tego stanu. Nie może jednocześnie opierać się na jakimkolwiek domniemaniu, a za takie uznał Trybunał powoływanie się Komisji na kryteria ujęte w dokumencie roboczym służb Komisji.

Reasumując można stwierdzić, że przy implementacji unijnych aktów prawnych państwa członkowskie powinny brać pod uwagę normy prawne ujęte w źródłach prawa Unii Europejskiej, natomiast treść dokumentów służb Komisji powinna być traktowana jako niezobowiązująca i fakultatywna, która może ale nie musi być transponowana krajowych do systemów prawnych.