

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 równoważności 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 zawiesłego 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.