



**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

18 kwietnia 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Paweł Grzegorzczyk (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Monika Koba

SSN Roman Trzaskowski

Protokolant Ewa Kalińska

po rozpoznaniu na rozprawie 5 kwietnia 2024 r. w Warszawie

skargi kasacyjnej D. spółki akcyjnej w Z.

od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 21 czerwca 2018 r., I ACa 105/17,

w sprawie z powództwa D. spółki akcyjnej w Z.

przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Infrastruktury i P. spółce akcyjnej w W.

o zapłatę,

**uchyła zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok Sądu
Okręgowego w Warszawie z dnia 5 października 2016 r.,
I C 382/15 i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi
Okręgowemu w Warszawie, pozostawiając temu Sądowi
rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego
i kasacyjnego.**

(K.G.)

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 5 października 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo D. S.A. w Z. przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Rozwoju i P. S.A. (P.) w W. o zapłatę *in solidum* – po ograniczeniu powództwa – kwot 924 777 984 zł z odsetkami i – odpowiednio – 671 474 344 zł z odsetkami (pkt I) oraz orzekł o kosztach postępowania (pkt II-III).

Powyższe orzeczenie oparł na następujących ustaleniach faktycznych:

Powódka prowadzi działalność gospodarczą jako towarowy przewoźnik kolejowy i na podstawie licencji wydanej przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) wykonuje przewozy kolejowe lub świadczy usługę trakcyjną będąc jednym z największych towarowych przewoźników kolejowych w Polsce, należącym pośrednio do grupy D.1. Przewóz towarów powódka wykonuje korzystając z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez P. i innych zarządców infrastruktury oraz okresowo - na podstawie corocznie zawieranych umów - uiszcza na rzecz tych podmiotów opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej.

W latach 2004-2014 powódka korzystała z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez P. na podstawie corocznie zawieranych umów, uiszczając wynagrodzenie zawierające opłaty z tytułu dostępu do tej infrastruktury wynikające z decyzji Prezesa UTK, które zatwierdzały stawki wnioskowane przez P. i pozostałych zarządców infrastruktury. Decyzja Prezesa UTK ustalająca stawkę opłaty na rok 2013 została uchylona przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pozwana P. jest zarządcą infrastruktury kolejowej w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (jedn. tekst: Dz. U. z 2023 r., poz. 1796, dalej – „u.t.k.”), utworzonym na podstawie art. 15 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (jedn. tekst: Dz. U. z 2022 r., poz. 2542, dalej – „u.k.r.p. PKP”). Założycielem spółki jest spółka akcyjna P. (P.), której akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Pozwana zarządza 98% sieci kolejowej w Polsce.

Przepis art. 33 ust. 1 u.t.k przewiduje odpłatność za korzystanie z infrastruktury kolejowej udostępnianej przez jej zarządcę. Opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej dzieli się na opłatę podstawową i opłaty dodatkowe. Opłata podstawowa dzieli się na opłatę podstawową za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i opłatę podstawową za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów. Zgodnie art. 33 ust. 2 u.t.k. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. nr 206, poz. 1289) opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej była ustalana przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami.

Na podstawie art. 35 u.t.k. Minister Infrastruktury wydał rozporządzenia w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej: z dnia 7 kwietnia 2004 r. (Dz. U. nr 83, poz. 768, dalej – „rozporządzenie z 2004 r.”), z dnia 30 maja 2006 r. (Dz. U. nr 107, poz. 73, dalej – „rozporządzenie z 2006 r.”) i z dnia 27 lutego 2009 r. (Dz. U. nr 35, poz. 274, dalej – „rozporządzenie z 2009 r.”), które wskazywały koszty, jakie zarządca przyjmuje w celu kalkulacji stawek opłat. Rozporządzenie z 2009 r. zostało uchylone rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. poz. 788).

Przepisy rozporządzeń z 2004, 2006 i 2009 r. stanowiły implementację przepisu art. 7 ust 3 dyrektywy 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. WE L 75, s. 29, dalej – „dyrektywa 2001/14/WE”). Zgodnie z tym przepisem, bez uszczerbku dla przepisów art. 7 ust. 4 lub 5 lub art. 8, opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń zostaną ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.

W dniu 26 października 2010 r. Komisja Europejska - po uprzednim poinformowaniu w dniu 26 czerwca 2008 r. o zastrzeżeniach co do prawidłowości

implementacji dyrektywy 2001/14/WE będących następstwem otrzymania przez Komisję w dniu 5 lipca 2007 r. kwestionariusza dotyczącego polskiego prawa i analizy dotychczasowych aktów prawnych implementujących tę dyrektywę do polskiego porządku prawnego – wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał Sprawiedliwości) skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, na podstawie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), że nie zapewniając właściwej transpozycji przepisów dotyczących pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej znajdujących się w dyrektywie 2001/14/WE „(...) Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy (...) art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE, a także art. 6 ust. 1 tej ostatniej dyrektywy w związku z art. 7 ust. 3 i 4 dyrektywy 91/440”. W tym samym czasie Komisja Europejska wniosła skargi w tym przedmiocie przeciwko wielu krajom członkowskim (m.in. przeciwko Niemcom, Włochom, Portugalii i Czechom).

Wyrokiem z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „(...) umożliwiając, przy obliczaniu opłat opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą (...) na mocy (...) art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE”.

Dyrektywa 2001/14/WE została uchylona z dniem 17 czerwca 2015 r. dyrektywą 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, s. 32, dalej – „dyrektywa 2012/34/UE”). Dyrektywa 2012/34/UE w art. 31 ust. 3 stanowi, że bez uszczerbku dla ust. 4 lub 5 tego artykułu lub dla art. 32 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. Uwzględniając dyrektywę 2012/34/UE, w szczególności jej art. 31 ust. 3, a także powołany wyrok Trybunału Sprawiedliwości wydany w sprawie ze skargi Komisji przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja wydała rozporządzenie wykonawcze 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad

obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu (Dz. Urz. UE L 148, s. 17; dalej – „rozporządzenie 2015/909”), stanowiąc w art. 9, zawierającym przepisy przejściowe, że zarządca infrastruktury przedstawia organowi regulacyjnemu swoją metodę obliczania kosztów bezpośrednich oraz, w stosownych przypadkach, plan stopniowego wdrażania, nie później niż dnia 3 lipca 2017 r.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Okręgowy uznał, że powództwo jest bezzasadne.

Sąd Okręgowy wskazał, że powódka wiązała odpowiedzialność cywilną Skarbu Państwa z wadliwą transpozycją dyrektywy 2001/14/WE polegającą na wydaniu rozporządzeń z 2004, 2006 i 2009 r. pozwalających na objęcie opłatą za dostęp do infrastruktury kolejowej innych niż tylko bezpośrednie kosztów związanych z przejazdem pociągu po torach. Doprowadziło to jej zdaniem do zawyżenia stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w latach 2004-2014 i spowodowało wyrządzenie szkody w majątku powódki pozostającej w normalnym związku przyczynowym, ponieważ gdyby stawki opłat były ustalane jako koszt bezpośrednio związany z przejazdem pociągu, to byłyby niższe, więc powódka zapłaciłaby niższe wynagrodzenie zarządcy infrastruktury kolejowej, tj. pozwanej P., która w związku z tym pobrała świadczenie nienależne.

Zdaniem Sądu, według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nieodłączną częścią systemu traktatowego Unii Europejskiej jest zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa unijnego. Obowiązek naprawienia takiej szkody powstaje, jeżeli naruszony przepis zmierza do przyznania jednostkom uprawnień, naruszenie jest wystarczająco poważne, a między szkodą i naruszeniem prawa zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Przesłanki te mają charakter wystarczający. Jeśli zaś prawo krajowe regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za bezczynność legislacyjną jest mniej wymagające, podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej za nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy powinny stanowić przepisy tego prawa, a zatem - w niniejszej sprawie - przepisy kodeksu cywilnego, tj. art. 417 § 1 w związku z art. 417¹ § 1 i art. 361 k.c., jako niewykraczające poza wymagania prawa unijnego.

Odnosząc się do kwestii prejudykatu, o którym stanowi art. 417¹ § 1 k.c., Sąd wskazał, że właściwym postępowaniem w przypadku niezgodności polskich przepisów z prawem Unii jest postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości. Z drugiej strony, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, sądy krajowe rozpatrujące roszczenie odszkodowawcze są uprawnione do samodzielnego orzeczenia o przesłance bezprawności bez stwierdzenia jej we „właściwym postępowaniu” przez Trybunał lub inny organ. Dlatego też, zdaniem Sądu, jakkolwiek wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, odnosił się do rozporządzenia z 2009 r., to wobec ustalenia, że rozporządzenia z 2004 r. i z 2006 r. zezwalały w § 9 na ujęcie w kalkulacji stawek innych kosztów niż bezpośrednio związane z przejazdem pociągów, również te akty normatywne stanowiły przejaw wadliwej transpozycji dyrektywy 2001/14/WE.

Stanowisko to, w opinii Sądu Okręgowego, nie miało jednak decydującego znaczenia dla zasadności powództwa.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i poglądów doktryny wynika bowiem, że w przypadku, gdy Trybunał wydał orzeczenie stwierdzające naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie, sąd krajowy nie może tylko na tej podstawie rozstrzygnąć o spełnieniu przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia, bowiem w ramach rozpatrywania skargi Trybunał stwierdza tylko sam fakt naruszenia prawa przez państwo, a przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej nie jest zwykła bezprawność, lecz kwalifikowana. Zdaniem Sądu Okręgowego dyrektywa 2001/14/WE nie przyznawała ponadto powódce praw podmiotowych do uiszczania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej w określonej, maksymalnej wysokości. Jej celem było natomiast zapewnienie równego i niedyskryminującego dostępu przewoźników do infrastruktury kolejowej i wspieranie konkurencyjnego rynku kolejowego. Przepisy dyrektywy 2001/14/WE nie określały także, na czym miałyby polegać uregulowane w niej prawo jednostki i kto – z uwzględnieniem celów tej dyrektywy – jest jego beneficjentem. Na podstawie rozważanej dyrektywy nie jest ponadto możliwe precyzyjne określenie, jaki zakres ewentualnych praw został przyznany jednostce, a wiąże się to z niesprecyzowaniem pojęcia „koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, co powoduje, że państwa członkowskie dysponowały

pewnym zakresem uznania w celu transpozycji i stosowania tego pojęcia w prawie krajowym. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, nie zawiera, poza tym, podstaw do dokonania kalkulacji szkody powódki ani nie stwierdza, że opłaty zostały zawyżone w stosunku do opłat, które zostałyby obliczone zgodnie z dyrektywą 2001/14/WE. Mimo zatem stwierdzenia przez Trybunał Sprawiedliwości uchybienia przez Polskę zobowiązaniom wynikającym z Traktatów, nie jest możliwe ustalenie, że określone w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE stawki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, zatwierdzone mocą ostatecznych decyzji administracyjnych, były zawyżone, co ma decydujące znaczenie dla oceny bezprawności zachowania pozwanego.

W konkluzji Sąd Okręgowy przyjął, że przepisu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE nie można uznać za wystarczająco precyzyjny, aby jego niepełna implementacja stanowiła podstawę do roszczenia o naprawienie szkody. Zastosowanie tego przepisu było *de facto* uzależnione od podjęcia dalszych środków, co jest bliskie sytuacji, w której Trybunał Konstytucyjny odracza w czasie utratę mocy niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Roszczenie takie, w związku z wadliwością implementacji dyrektywy 2001/14/WE, w konsekwencji nie przysługuje, ponieważ proces jej wdrożenia, podobnie jak zastępującej ją dyrektywy 2012/34/UE, musiał obejmować okres przejściowy na przyjęcie i dostosowanie mechanizmów regulacyjno-prawnych przez państwa członkowskie.

Sąd dodał także, że powódka z własnej woli zawierała umowy z P., w których przewidziano wynagrodzenie obejmujące opłatę ustaloną na podstawie ostatecznych decyzji Prezesa UTK. Dopóki decyzje te funkcjonują w obrocie, dopóty wynikające z nich stawki mogą stanowić element wynagrodzenia wynikającego z umów zawieranych przez powódkę z P..

W konsekwencji, zdaniem Sądu Okręgowego, nie było podstaw odpowiedzialności pozwanego Skarbu Państwa na podstawie prawa unijnego, jak i na podstawie przepisów prawa krajowego. Trudno bowiem, zdaniem Sądu, uznać, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości stanowi prejudykat warunkujący odpowiedzialność Skarbu Państwa za naruszenie prawa unijnego, jeżeli w świetle prawa Unii stwierdzone naruszenie ma taki charakter, że nie skutkuje odpowiedzialnością państwa członkowskiego.

Odnosząc się do żądania skierowanego przeciwko P. Sąd Okręgowy uznał, że bezzasadność roszczenia opieranego na podstawie art. 417 lub art. 417¹ k.c. wynika z tego, że odpowiedzialnym na tej podstawie jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, a P. jest spółką prawa handlowego. Na tle prawa unijnego ewentualna odpowiedzialność podmiotu prywatnego za naruszenie prawa Unii jest wyjątkowa i ma charakter posiłkowy. Pozwana, w ocenie Sądu, nie może być uznana za „emanację państwa” w rozumieniu przyjętym przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 12 lipca 1990 r., C-188/89, *A. Foster przeciwko British Gas*; pozwana nie miała możliwości bezpośredniego stosowania dyrektywy 2001/14/WE, nie mogła również odmówić stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem Unii.

Co się natomiast tyczy bezpodstawnego wzbogacenia, wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, w żaden sposób nie wpłynął na ważność i skuteczność umów, jak również na ważność i skuteczność decyzji Prezesa UTK zastępujących umowy; nie wpłynął też na unieważnienie podstawy prawnej spełnionych świadczeń. Do upadku podstawy świadczenia nie prowadziło także odwołanie się do bezpośredniego stosowania dyrektywy 2001/14/WE, co może mieć miejsce tylko i wyłącznie w sporze przeciwko państwu lub podmiotowi stanowiącemu jego emanację, a dyrektywa musi być wystarczająco precyzyjna i zupełna. Zdaniem Sądu Okręgowego powódka nie wykazała żadnej z przesłanek uzasadniających żądanie zapłaty na tej podstawie, a świadczenia realizowane na rzecz P. na podstawie corocznych, ważnych, umów, nie były świadczeniami nienależnymi w rozumieniu art. 410 § 2 k.c.

Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2018 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powódki (pkt I) i orzekł o kosztach postępowania (pkt II).

Sąd Apelacyjny w całości zaakceptował ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego. Podzielił też ocenę prawną Sądu Okręgowego, z tym że uznał, iż wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, podważał prawidłową implementację dyrektywy 2001/14/WE tylko co do rozporządzenia z 2009 r. i tylko w zakresie wskazanym w tym wyroku. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, skutek powołanego wyroku, w kontekście okoliczności jego wydania, miał ponadto charakter prospektywny, a „tzw. doktryna Francovich zasadniczo mieści się w całości

konstrukcji polskich przepisów określających podstawy odpowiedzialności państwa za delikt wadliwej legislacji.”. Trudno bowiem uznać, aby wykładnia polskich przepisów pozwalała na „przypisanie im mniejszych wymagań dochodzenia odszkodowania” w związku z beczynnością legislacyjną.

W związku z tym Sąd Apelacyjny dokonał subsumpcji roszczenia powódki w stosunku do Skarbu Państwa według art. 417¹ § 1 k.c. – w zakresie objętym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającym naruszenie zobowiązań traktatowych – a w pozostałym zakresie – art. 417¹ § 4 k.c. w związku z art. 417 i art. 361-363 k.c. W konsekwencji uznał, że roszczenie przeciwko Skarbowi Państwa dotyczące szkody za okres sprzed wejścia w życie rozporządzenia z 2009 r. jest przedawnione w świetle art. 442¹ k.c., wcześniej zaś – w świetle art. 442 k.c., niezależnie od braku uzasadnienia odpowiedzialności Skarbu Państwa. Nie ma bowiem podstaw, zdaniem Sądu Apelacyjnego, aby w profesjonalnym obrocie uznawać, że zaniechanie oceny przez zainteresowany podmiot wdrożenia unijnej dyrektywy w kontekście późniejszego wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości mogło stanowić podstawę formułowania zarzutu i ewentualnej oceny przedawnienia w aspekcie art. 5 k.c.

Co do oceny prawnej roszczenia powódki wobec pozwanej P. Sąd Apelacyjny w całości powielił ocenę prawną dokonaną przez Sąd Okręgowy.

Skargę kasacyjną od tego wyroku złożyła powódka, zaskarżając orzeczenie w całości, zarzucając naruszenie art. 417¹ § 4 w związku z art. 417 i art. 361-363 k.c.; art. 417¹ § 1 k.c.; art. 442 § 1 k.c. i art. 442¹ § 1 k.c.; art. 410 § 2 w związku z art. 58 § 1 k.c. oraz art. 33 ust. 2 u.t.k. w brzmieniu obowiązującym od dnia 6 grudnia 2008 r.; art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE w związku z art. 33 ust. 2 u.t.k.; art. 8 dyrektywy 2001/14/WE; art. 30 ust. 3, art. 30 ust. 5 i art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14/WE w związku z art. 417¹ § 1 k.c.; art. 260 w związku z art. 258 TFUE, a także naruszenie art. 380 w związku z art. 382 k.p.c.

Postanowieniem z dnia 9 maja 2019 r. skarga kasacyjna została przyjęta do rozpoznania.

Przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej Sąd Najwyższy powziął poważne wątpliwości co do wykładni art. 417¹ § 1 k.c. i postanowieniem z dnia 9 lipca 2020 r. przekazał składowi 7-miu sędziów Sądu Najwyższego do rozstrzygnięcia

następujące zagadnienia prawne: 1) Czy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest – w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. – orzeczeniem wydanym we właściwym postępowaniu, stwierdzającym bezprawność aktu normatywnego implementującego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady do polskiego porządku prawnego? a w razie odpowiedzi twierdzącej; 2) czy odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną jednostce przez wydanie aktu normatywnego nieprawidłowo implementującego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady do polskiego porządku prawnego zależy od spełnienia przesłanek wywiedzionych z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej?”. Sprawę zarejestrowano pod sygn. akt: III CZP 72/20, następnie pod sygn. akt: III CZP 6/22.

W piśmie z dnia 20 maja 2021 r. pozwany Skarb Państwa wskazał, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa w rozstrzyganej sprawie powinien być art. 417¹ § 4 k.c. i wniósł o udzielenie następujących odpowiedzi na zagadnienia prawne sformułowane w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2020 r.: 1. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest – w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. – orzeczeniem wydanym we właściwym postępowaniu, stwierdzającym bezprawność aktu normatywnego implementującego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady do polskiego porządku prawnego; 2. odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną jednostce przez wydanie aktu normatywnego nieprawidłowo implementującego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady do polskiego porządku prawnego zależy od spełnienia przesłanek wywiedzionych z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Prokurator Prokuratury Regionalnej w Łodzi delegowany do Prokuratury Krajowej w piśmie z dnia 30 marca 2021 r. wyraził stanowisko o zasadności wydania postanowienia odmawiającego podjęcia uchwały, stwierdzając, że sformułowany problem nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sprawy, a ponadto nie zachodzą poważne wątpliwości wymagające podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały.

Powódka w piśmie z dnia 3 sierpnia 2021 r. podniosła, że podjęcie uchwały jest konieczne, formułując pogląd, że jeżeli istnieje orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości stwierdzające naruszenie przez państwo członkowskie obowiązków traktatowych, jest ono prejudykatem w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. i sąd krajowy nie

może dokonać odmiennych ustaleń w tym zakresie; jeżeli zaś nie istnieje orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, wówczas sąd krajowy jest władny dokonać oceny zgodności normy prawa krajowego z normą prawa unijnego, przy czym w razie problemów z wykładnią tej ostatniej może skierować do Trybunału Sprawiedliwości pytanie prejudycjalne.

Pozwana P. w piśmie z dnia 31 sierpnia 2021 r. podała w wątpliwość potrzebę udzielenia odpowiedzi przez powiększony skład Sądu Najwyższego, ponieważ nie będą one miały wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. Na wypadek podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały wniosła o udzielenie odpowiedzi, zgodnie z którą: 1) orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest – w rozumieniu art. 417¹ § 1 k.c. – orzeczeniem wydanym we właściwym postępowaniu, stwierdzającym bezprawność aktu normatywnego implementującego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady do polskiego porządku prawnego; 2) odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną jednostce przez wydanie aktu normatywnego nieprawidłowo implementującego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady do polskiego porządku prawnego zależy od spełnienia przesłanek wywiedzionych z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Zarządzeniem Prezesa Sądu Najwyższego kierującego pracą Izby Cywilnej z dnia 18 sierpnia 2022 r. został wyznaczony skład sędziów Sądu Najwyższego: Małgorzata Manowska (przewodniczący), Karol Weitz (sprawozdawca), Jacek Grela, Grzegorz Misiurek, Krzysztof Wesołowski, Jacek Widło, Dariusz Zawistowski w celu rozstrzygnięcia zagadnień prawnych. Skład ten w międzyczasie uległ zmianie w ten sposób, że sędziego Sądu Najwyższego Grzegorza Misiurka zastąpił sędzia Sądu Najwyższego Roman Trzaskowski.

W sprawie wyznaczono szereg terminów posiedzeń, które nie doszły do skutku. W dniu 11 stycznia 2024 r. sędzia sprawozdawca zarządził odwołanie posiedzenia wyznaczonego na dzień 12 stycznia 2024 r. wskazując, że skład Sądu Najwyższego ukształtowany w sprawie III CZP 6/22 jest sprzeczny z przepisami prawa i nie jest władny podejmować czynności jurysdykcyjnych, ponieważ tworzą go również sędziowie powołani do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej w trybie określonym ustawą

z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3), a tym samym odwołanie posiedzenia jest celowe dla uniknięcia nieważności postępowania i naruszenia prawa stron do sądu (art. 45 ust. Konstytucji). W dniu 12 stycznia 2024 r. sędziowie Sądu Najwyższego: Karol Weitz, Roman Trzaskowski i Dariusz Zawistowski złożyli oświadczenie do akt sprawy, że wobec odwołania posiedzenia przez sędziego sprawozdawcę, przedstawienia przez Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 1 grudnia 2023 r., III CZP 1/22, pytania prejudycjalnego Trybunałowi Sprawiedliwości i jego przedmiotu oraz uformowania niewłaściwego 7-osobowego składu orzekającego w związku z udziałem w nim osób powołanych do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego w sposób naruszający przepisy Konstytucji, co stwierdzono w orzecznictwie sądów krajowych i międzynarodowych, wstrzymują się od dalszych czynności orzeczniczych w sprawie III CZP 6/22.

W piśmie z dnia 14 lutego 2024 r. powódka wniosła o uchylenie postanowienia z dnia 9 lipca 2020 r. o przekazaniu powiększonemu składowi Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego, ewentualnie zmianę tego postanowienia przez cofnięcie przekazania zagadnienia prawnego, podnosząc m.in., że zagadnienie prawne, mimo upływu znacznego czasu, nie zostało rozstrzygnięte, a sformułowany w nim problem stał się przedmiotem analizy w innych sprawach zawisłych przed Sądem Najwyższym i doczekał się jasnych, wnikliwie uzasadnionych rozstrzygnięć, a tym samym zdezaktualizowała się potrzeba rozstrzygnięcia przedstawionego zagadnienia prawnego i dalsze oczekiwanie na udzielenie odpowiedzi na pytanie prawne jawi się jako zbyteczne. Zwróciła ponadto uwagę, że skład Sądu Najwyższego wyznaczony do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego obejmuje osoby powołane do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw. W uchwale składu połączonych Izb Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., I BSA I-4110-1/20, stwierdzono natomiast, że ze względu na okoliczności towarzyszące procedurze powołania, sędziowie ci nie spełniają warunku bezstronności i niezawisłości.

Postanowieniem z dnia 5 kwietnia 2024 r. Sąd Najwyższy uchylił postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lipca 2020 r. na podstawie art. 359 w związku z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze znaczenie z punktu widzenia zasadności skargi kasacyjnej miały zarzuty naruszenia prawa materialnego. Formułując je powódka wskazywała, że Sąd Apelacyjny błędnie zinterpretował art. 417¹ § 4 k.c., stosując ten przepis do oceny roszczenia powódki za lata 2004-2009, podczas gdy roszczenie powódki powinno w całości podlegać ocenie na podstawie art. 417¹ § 1 k.c. Zdaniem powódki, w zakresie, w jakim Sąd Apelacyjny stosował art. 417¹ § 1 k.c., nieprawidłowo przyjął ponadto, że odpowiedzialność Skarbu Państwa za wydanie aktu normatywnego jest uzależniona od wystąpienia przesłanek: a) wystarczająco poważnego (oczywistego) naruszenia prawa, względnie tzw. kwalifikowanej bezprawności; b) przyznania jednostkom przez wadliwie implementowaną dyrektywę unijną uprawnień; c) bezwarunkowego i precyzyjnego charakteru przepisów dyrektywy; d) wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych aktów stosowania prawa, tj. decyzji administracyjnych zatwierdzających stawki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej wydawanych w latach 2004-2013 przez Prezesa UTK. Niezależnie od tego, w przekonaniu powódki, Sąd Apelacyjny w nieuzasadniony sposób uznał, że roszczenie powódki za lata 2004-2009 jest przedawnione w świetle art. 442 § 1 k.c. (obecnie uchylony) i art. 442¹ § 1 k.c. oraz nieprawidłowo założył, że odpowiedzialność P. z tytułu roszczenia o zwrot świadczenia nienależnego zależy od wyeliminowania z obrotu decyzji Prezesa UTK zatwierdzających stawki opłat, naruszając w ten sposób art. 410 § 2 k.c.

W ramach zarzutów prawa materialnego powódka podniosła również błędną wykładnię prawa Unii, w tym art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, m.in. przez przyjęcie, że nie ma podstaw do określenia kosztów, które mogą stanowić podstawę do obliczenia opłat za minimalny dostęp do infrastruktury, i nie jest możliwe przypisanie pozwanym odpowiedzialności, art. 8 dyrektywy 2001/14/WE przez jego zastosowanie, art. 30 tego samego aktu przez przyjęcie, że sąd powszechny nie jest władny samodzielnie zbadać zgodności z prawem decyzji administracyjnych

zatwierdzających stawki opłat, a także art. 260 w związku z art. 258 TFUE przez uznanie, że skutek wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, ma charakter prospektywny.

Odnosząc się do tych zarzutów, za punkt wyjścia należało uznać stanowisko Sądów *meriti*, według którego odpowiedzialność państw członkowskich Unii Europejskiej za szkody wyrządzone przez naruszenie prawa Unii stanowi trwały element *acquis communautaire*, wykształcony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. W wyrokach z dnia 19 listopada 1991 r., C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i in. przeciwko Republice Włoskiej* i z dnia 5 marca 1996 r., C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du pêcheur SA przeciwko Republice Federalnej Niemiec i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd i in.*, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że pełna skuteczność przepisów wspólnotowych (unijnych) byłaby naruszona, a ochrona praw, które przepisy te przyznają, byłaby osłabiona, gdyby jednostki nie były w stanie uzyskać odszkodowania w przypadku naruszenia ich praw, do którego doszło na skutek pogwałcenia prawa wspólnotowego (prawa Unii), które można przypisać państwu członkowskiemu. Zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom przez naruszenie prawa wspólnotowego (prawa Unii) jest tym samym nieodłączną częścią systemu traktatowego. Obowiązek naprawienia szkody przez państwo członkowskie znajduje również podstawę w zobowiązaniu państw członkowskich do podejmowania wszelkich działań o charakterze ogólnym lub jednostkowym, niezbędnych w celu wykonania zobowiązań, jakie ciążą na nich na mocy prawa wspólnotowego (prawa Unii), mając na względzie, że wśród zobowiązań tych mieści się obowiązek usunięcia niezgodnych z prawem skutków naruszenia prawa Unii (obecnie – art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej – dalej – „TUE”).

Zasadę tę stosuje się w każdym przypadku naruszenia prawa unijnego przez państwo członkowskie, niezależnie od charakteru organu, którego działanie lub zaniechanie leży u podstaw uchybienia. To, że zarzucane uchybienie można, zgodnie z wewnętrznym porządkiem prawnym, przypisać krajowemu ustawodawcy, nie zwalnia zatem z obowiązku spełnienia niezbędnych wymagań ochrony uprawnień jednostek powołujących się przed sądami krajowymi na prawo unijne, a w tym przypadku na prawo do naprawienia szkody wyrządzonej przez to uchybienie.

Prawo Unii określa również w zasadniczy sposób materialne podstawy roszczenia odszkodowawczego. Jeżeli roszczenie to wiąże się z bezprawiem normatywnym, a zatem z dziedziną, w której prawodawca dysponuje szerokim zakresem uznania w dokonywaniu rozstrzygnięć legislacyjnych, uprawnienie do naprawienia szkody powstaje, jeżeli: a) naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień; b) naruszenie prawa jest wystarczająco poważne (*sufficiently serious, suffisamment caractérisée, hinreichend qualifiziert*) i c) zachodzi bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciążącego na państwie członkowskim zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą. W tych przypadkach państwo członkowskie powinno naprawić skutki wyrządzonej szkody w ramach krajowego prawa zobowiązań, przy czym zasady określone w ustawodawstwie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (por. np. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 marca 1996 r., C-392/93, *The Queen przeciwko H. M. Treasury, ex parte British Telecommunications plc.*, z dnia 23 maja 1996 r., C-5/94, *The Queen przeciwko Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.* i dnia 8 października 1996 r., C-178/94, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula i Trosten Knor przeciwko Republice Federalnej Niemiec*). Reguły te stały się częścią polskiego porządku prawnego, wraz z pozostałymi elementami *acquis*, po przystąpieniu do Unii Europejskiej Traktatem Ateńskim (Dz. U. z 2004, nr 90, poz. 864).

Niezależnie od zasad wynikających z prawa Unii, odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie władzy publicznej, w tym wydanie bądź niewydanie aktu normatywnego, została uregulowana w ustawodawstwie krajowym w art. 417 i n. k.c. Przepisy te stanowią uszczegółowienie i recepcję na płaszczyźnie ustawowej konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 Konstytucji), w kształcie określonym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r., K 18/01, OTK-A 2001, nr 8, poz. 256.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 czerwca 2004 r. (Dz. U. nr 162, poz. 1692) (druk sejmowy IV kadencji nr 2007), wprowadzającej powołane regulacje, wskazano, że prawo Unii nie zawiera takich postanowień dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, które wymagałyby specjalnego uwzględnienia w projektowanych przepisach kodeksu cywilnego, a przyjmowane przez Trybunał Sprawiedliwości zasady odpowiedzialności państwa za szkody powstałe na skutek niezgodności prawa krajowego z prawem Unii byłyby objęte art. 417¹ k.c., przy uwzględnieniu art. 91 Konstytucji i założeniu, że wydanie aktu normatywnego pozostającego w kolizji z dyrektywą unijną prowadzi do niezgodności z ratyfikowaną umową międzynarodową – traktatem akcesyjnym, który wprost przewiduje, że od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot. Wynika stąd, że zgodnie z zamierzeniami prawodawcy reżim określony w art. 417 i n. k.c. obejmuje również, *lege non distinguente*, odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa związaną z naruszeniem przez prawodawcę prawa Unii, niezależnie od postaci tego naruszenia.

Takie też stanowisko wydaje się akceptowane w przeważającej doktrynie, z zastrzeżeniem niejednolitej oceny konieczności uzyskania prejudykatu określonego w art. 417¹ § 1 k.c., o czym dalej. Stosowanie reguł określonych art. 417 w związku z art. 417¹ § 4 k.c. do odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w związku z naruszeniem prawa Unii w obszarze legislacji – w zakresie uchybień związanych z zaniechaniem transpozycji dyrektyw – znajduje także potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie (por. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2009 r., III CZP 139/09, OSNC 2009, nr 11, poz. 134 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2013 r., I CSK 392/12, OSNC-ZD 2014, nr C, poz. 58).

Przepis art. 417¹ k.c. różnicuje warunki dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody z tytułu bezprawia legislacyjnego w zależności od tego, czy szkoda została wyrządzona przez wydanie bądź niewydanie aktu normatywnego (tzw. zaniechanie legislacyjne). W pierwszym przypadku warunkiem skuteczności roszczenia o naprawienie szkody jest uprzednie stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego

z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą we właściwym postępowaniu (art. 417¹ § 2 k.c.), podczas gdy w razie zaniechania legislacyjnego o bezprawności niewydania aktu normatywnego rozstrzyga bezpośrednio sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody (art. 417¹ § 4 k.c.). Granice między wydaniem nielegalnego aktu normatywnego a zaniechaniem wydania aktu normatywnego, który powinien zostać wydany, są nieostre, co ujawnia się w złożonych sytuacjach, w których doszło wprawdzie do wydania aktu normatywnego, ale reguluje on pożądaną materię w sposób fragmentaryczny lub dalece nawet niepełny. W takich przypadkach, oprócz analizy całokształtu okoliczności (zachowań), z którymi powód wiąże wyrządzenie szkody, konieczne jest również uwzględnienie, czy zarzucona wadliwość działania prawodawcy jest tego rodzaju, że jej uprzednie stwierdzenie we właściwym postępowaniu jest możliwe, z uwzględnieniem ustrojowych kompetencji właściwych organów, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2003 r., I CK 143/03, OSNC 2004, nr 11, poz. 179).

Sąd Apelacyjny zakwalifikował roszczenie powódki w sposób niejednolity, przyjmując, że właściwą podstawą badania odpowiedzialności Skarbu Państwa w odniesieniu do rozporządzeń z 2004 r. i 2006 r. jest art. 417¹ § 4 k.c., zaś co do rozporządzenia z 2009 r. – *implicite* – art. 417¹ § 1 k.c., przy czym podstawę tego rozróżnienia miało stanowić, jak się wydaje, jednoczesne założenie, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, przesądza o niezgodności z prawem Unii rozporządzenia z 2009 r., nie dotyczy natomiast rozporządzeń z 2004 r. i 2006 r., co do których brak prejudykatu.

Stanowiska tego nie można podzielić. Stan faktyczny, z którym powódka wiązała roszczenie odszkodowawcze, miał jednolity charakter i łączył się z trzema aktami o charakterze podustawowym, które, zdaniem powódki, niezgodnie z prawem Unii, wbrew obowiązkowi transpozycji dyrektywy 2001/14/WE, pozwalały na zawyżanie stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. W tym stanie rzeczy okoliczność, że w ocenie Sądu Apelacyjnego wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, nie dotyczył rozporządzeń z 2004 r. i 2006 r., nie mogła stanowić podstawy do przyjęcia, że w odniesieniu do części roszczenia, związanej z wydaniem i stosowaniem tych rozporządzeń, zarzucane prawodawcy

zachowanie ma postać zaniechania legislacyjnego w rozumieniu art. 417¹ § 4 k.c., a w pozostałym zakresie – to samo zachowanie prawodawcy, lecz związane z wydaniem i stosowaniem rozporządzenia z 2009 r. – należy kwalifikować jako niezgodne z prawem Unii działanie (art 417¹ § 1 k.c.).

Z informacji zawartej w treści wszystkich rozważanych rozporządzeń wynika jednoznacznie, że w zamierzeniu prawodawcy wdrażały one dyrektywę 2001/14/WE, a jednocześnie z ich niezgodną z dyrektywą treścią powódka wiązała wyrządzenie szkody. Sytuacja, w której zachowanie prawodawcy polega na wydaniu aktu normatywnego, mającego stanowić kompletną transpozycję dyrektywy, a szkoda powiązana jest z pozytywną treścią tego aktu, odpowiada hipotezie art. 417¹ § 1 k.c., nie zaś zaniechaniu legislacyjnemu w rozumieniu art. 417¹ § 4 k.c. (w tym kierunku również w analogicznej sytuacji wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2023 r., II CSKP 111/22 i wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2018 r., I ACa 1046/17; por. także *mutatis mutandis* wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 2007 r., I CSK 373/07, w którym wskazano, że o odpowiedzialności za zaniechanie legislacyjne nie można mówić wówczas, gdy ustawodawca wydał akt normatywny, który nie jest pełny, lecz fragmentaryczny, lub nie odpowiada standardom prawidłowej legislacji). W każdym jednak razie, fakt wydania przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, nie uzasadniał różnicowanej kwalifikacji roszczenia powódki, w zależności od tego, z którym z trzech następujących po sobie aktów wykonawczych jest ono powiązane.

Jeżeli delikt legislacyjny wiąże się z naruszeniem prawa Unii, uznanie, że spowoduje się on do bezprawnego działania, nie oznacza, że ocena niezgodności normy krajowej z prawem Unii wymaga uprzedniego uzyskania prejudykatu. Już w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 2013 r., I CSK 393/12, trafnie wskazano, że prawo Unii nie uzależnia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego od uprzedniego stwierdzenia wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości naruszenia tego prawa, a rozstrzygnięcie, czy doszło do naruszenia prawa unijnego - obojętnie w jakiej postaci, w tym działania albo zaniechania legislacyjnego - należy do sądu państwa członkowskiego, do którego wniesiono pozew o odszkodowanie. Pogląd ten został potwierdzony w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2022 r., C-278/20, *Komisja Europejska przeciwko*

Hiszpanii, w którym stwierdzono, z odwołaniem się do uprzedniego unijnego orzecznictwa, że naprawienie szkody wyrządzonej przez państwo członkowskie, w tym przez ustawodawcę, w wyniku naruszenia prawa Unii, nie może być uzależnione – pod rygorem naruszenia zasady skuteczności – od uprzedniego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego uchybienie przez państwo członkowskie prawu Unii lub z którego wynika niezgodność z prawem Unii działania lub zaniechania stanowiącego źródło szkody.

Jakkolwiek powołany wyrok dotyczył wprost hiszpańskiego porządku prawnego, przyjęta w nim interpretacja prawa Unii, wyłączająca warunkowanie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu naruszenia prawa Unii uprzednim stwierdzeniem tego uchybienia przez Trybunał Sprawiedliwości, musi być uwzględniana, w powiązaniu z zasadą skuteczności, także przy wykładni zbliżonych postanowień prawa polskiego. Kierując się tym stanowiskiem należy zatem uznać, że w sytuacji, w której bezprawie legislacyjne polega na naruszeniu prawa Unii, wymaganie prejudykatu w postaci wyroku Trybunału Sprawiedliwości bądź wyroku Trybunału Konstytucyjnego, jeśli Trybunał Konstytucyjny mógłby stwierdzić niezgodność prawa krajowego z unijnym wzorcem (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 177), nie mogłoby być stosowane jako kolidujące z zasadą skuteczności. Oceny zgodności aktu normatywnego z normą unijną powinien natomiast dokonać sąd orzekający o roszczeniu odszkodowawczym, co koresponduje z samodzielną kompetencją sądów krajowych do oceny zgodności krajowego porządku prawnego z prawem Unii, dokonywania prounijnej interpretacji prawa krajowego, tak dalece, jak to możliwe, a także – w razie niemożności dokonania wykładni zgodnej – odstąpienia od zastosowania przepisu prawa krajowego w celu zapewnienia skuteczności prawu unijnemu, bez potrzeby angażowania Trybunału Konstytucyjnego bądź Trybunału Sprawiedliwości (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 marca 1978 r., *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA*, a także wyroki Sądu Najwyższego z dnia 10 lutego 2006 r., III CSK 112/05, OSNC 2007, nr 5, poz. 73, z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, OSNP 2020, nr 4, poz. 38 i z dnia 8 grudnia 2020 r., II PK 35/19, OSNP 2021, nr 7, poz. 77). Zapatrywanie to ma również ten walor, że uchyla konieczność dokonywania trudnej i stosunkowo łatwej

do kwestionowania w złożonych stanach faktycznych kategoryzacji zachowania prawodawcy jako przejawu niezgodnego z prawem działania albo zaniechania w aspekcie dodatkowych wymagań stawianych w art. 417¹ § 1 k.c.

Jeżeli treść przepisów prawa Unii, z którymi regulacja krajowa może być niezgodna, nie stanowi *acte clair* bądź ich wykładnia nie została uprzednio wyjaśniona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (*acte éclairé*), to w celu zbadania ewentualnej bezprawności unormowania krajowego w procesie o naprawienie szkody konieczne może jednak okazać się przedstawienie pytania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE. W postępowaniu określonym w art. 267 TFUE Trybunał Sprawiedliwości nie bada wprowadzie zgodności krajowych uregulowań z prawem Unii, wskazuje jednak – ze skutkiem wiążącym dla sądu krajowego – jak należy rozumieć konkretne regulacje unijne (por. np. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 1993 r., C-292/92, *Ruth Hünermund i inni przeciwko Landesapothekerkammer Baden-Württemberg*, i z dnia 7 marca 2013 r., C-127/11, *Aldegonda van den Booren przeciwko Rijksdienst voor Pensioenen*), co zabezpiecza jednolitość stosowania prawa Unii. Uzyskanie stanowiska Trybunału Sprawiedliwości pozwala zatem sprecyzować treść unijnego wzorca, a w konsekwencji niweluje ryzyko sprzecznych rozstrzygnięć i znacząco upraszcza odpowiedź na pytanie o ewentualną kolizję między regulacją unijną a krajową.

Kognicja sądu krajowego jest ograniczona w dalej idącym stopniu, jeżeli Trybunał Sprawiedliwości wydał uprzednio wyrok uwzględniający skargę w postępowaniu o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów (art. 258 i n. TFUE). Zgodnie z art. 260 TFUE, skutkiem takiego wyroku jest traktatowy obowiązek podjęcia przez państwo będące jego adresatem środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Wyrok taki ma deklaracyjny charakter i wiąże nie tylko państwo członkowskie jako podmiot prawa międzynarodowego, lecz także jego poszczególne organy – w granicach ich ustrojowych i ustawowych kompetencji – w tym organy władzy sądowej (por. np. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 1980 r., C-314-16/81 i C-83/82, *Procureur de la République przeciwko Waterkeyn* i z dnia 19 stycznia 1993 r., C-101/91, *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*). Wbrew sugestii Sądu Apelacyjnego, moc wiążąca tego wyroku nie ogranicza się do

sfer, w których Rzeczpospolita Polska „scedowała niejako część swojej kompetencji prawotwórczej na organy UE”; kompetencje Trybunału Sprawiedliwości do oceny zgodności krajowego porządku prawnego z prawem Unii nie są bowiem powiązane z granicami kompetencji prawodawczych organów Unii wynikającymi z Traktatów, bez względu na to, jak rozumieć sformułowanie Sądu Apelacyjnego o scedowaniu części kompetencji „prawotwórczej” na organy Unii.

Niezależnie od konieczności podjęcia środków w celu wykonania wyroku, ściślej zaś – usunięcia stwierdzonego naruszenia, co zazwyczaj będzie wymagać zmiany stanu prawnego, bądź niestosowania regulacji sprzecznych z prawem Unii (por. np. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 listopada 1985 r., 131/84, *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*, z dnia 7 marca 1996 r., C-334/94, *Komisja przeciwko Republice Francuskiej*, z dnia 31 marca 2011 r., C-407/09, *Komisja przeciwko Republice Greckiej*), z punktu widzenia procesu o naprawienie szkody wyrządzonej przez krajowego prawodawcę naruszeniem prawa Unii, moc wiążąca, o której mowa, oznacza, że państwo będące adresatem wyroku, w tym organy władzy sądowniczej, nie mogą negować, że doszło do uchybienia zobowiązaniom wynikającym z traktatów (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 czerwca 2010 r., C-528/10, *Komisja przeciwko Wielkiemu Księstwu Luksemburga*, w którym wskazano, że wyrokom wydawanym w trybie określonym w art. 258 TFUE przysługuje powaga rzeczy osądzonej, ograniczona do kwestii faktycznych i prawnych, które rzeczywiście lub siłą rzeczy zostały rozstrzygnięte). Jeśli zatem podłożem stwierdzonego wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości naruszenia prawa Unii jest sprzeczna z prawem unijnym treść krajowej legislacji, sąd w procesie o naprawienie szkody musi uznać, że wymaganie bezprawności normy krajowej zostało spełnione, co nie przesądza jeszcze o zasadności roszczenia o naprawienie szkody.

Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, wynika, że podstawą stwierdzonego naruszenia była treść rozporządzenia z 2009 r., które Trybunał Sprawiedliwości uznał za sprzeczne z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE. W tym zakresie wyrok ten jest zatem wiążący dla sądu polskiego, jeżeli chodzi o ocenę bezprawności działania krajowego prawodawcy. Teza Sądu Apelacyjnego, według której nie można przyjąć, aby „wyrok Trybunału Sprawiedliwości miał

charakter szerszy niż wynika to z jego treści”, stanowiła jednak zbyt daleko idące uproszczenie. Przedmiotem postępowania toczącego się na podstawie art. 258 TFUE nie jest kontrola zgodności z prawem Unii określonej normy krajowej w modelu właściwym scentralizowanej kontroli konstytucyjności, lecz ocena zgodności zachowania państwa członkowskiego – ogółu jego organów – z prawem Unii przez pryzmat określonych faktów (zdarzeń). To zatem, że w motywach wyroku Trybunału Sprawiedliwości wskazano konkretny akt prawny obowiązujący w chwili orzekania, jako źródło kolizji z normą unijną, nie oznacza, że wyrok stwierdzający naruszenie jest pozbawiony znaczenia z punktu widzenia zgodności z prawem Unii aktów prawnych poprzedzających wydanie rozporządzenia z 2009 r., jeżeli ich treść była w całości lub w części taka sama. Jest tak tym bardziej, jeżeli, jak wynika z opinii Rzecznika Generalnego w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10 i motywów tego wyroku, wezwanie do usunięcia przez Rzeczpospolitą Polską uchybień w zakresie implementacji dyrektywy 2001/14/WE zostało wystosowane przez Komisję w czasie obowiązywania rozporządzenia z 2006 r., a zarzucane uchybienia dotyczyły już wtedy m.in. art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, na co prawidłowo zwrócił uwagę Sąd Okręgowy.

Inną sprawą jest to, że przyjmując, iż wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, nie odnosi się do stanu prawnego poprzedzającego rozporządzenie z 2009 r., Sąd Apelacyjny w istocie uchylił się od zbadania zgodności tego stanu prawnego z prawem Unii. Za taką ocenę nie można bowiem uznać stwierdzenia, sformułowanego bez bliższego uzasadnienia, że treść rozważanego wyroku – w kontekście późniejszego zachowania Komisji – „czyni wątpliwym przypisanie prawodawcy polskiemu wadliwego wdrożenia dyrektywy 2001/14/WE przez rozporządzenia z 2004 i 2006 r.”.

Z zastrzeżeniem prejudykatu (art. 417¹ § 1 i 2 k.c.), niemającego zastosowania w przypadku deliktów legislacyjnych związanych z naruszeniem prawa unijnego, o czym była już mowa, kodeks cywilny nie ustanawia co do zasady szczególnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w związku z zachowaniem władzy publicznej polegającym na wydaniu lub niewydaniu aktu normatywnego. Przesłanki te należy zatem wywodzić z ogólnego art. 417 k.c., z uwzględnieniem – w przypadku zaniechania legislacyjnego – art. 417¹ § 4 *in medio*

k.c. W świetle art. 417 k.c. zachowanie prawodawcy musi mieć zatem bezprawny, choć niekoniecznie zawiniony, charakter, a szkoda powinna być jego normalnym następstwem (art. 361 § 1 k.c.), z tym, że bezprawność zaniechania legislacyjnego jest uwarunkowana uprzednim obowiązkiem wydania aktu normatywnego przewidzianym w przepisie prawa (art. 417¹ § 4 *in medio* k.c.).

Przez bezprawność na tle art. 417 k.c. należy rozumieć sprzeczność zachowania władzy publicznej z porządkiem prawnym, tj. z wynikającymi zeń nakazami bądź zakazami, w tym wywodzonymi z Konstytucji, prawa traktatowego (art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji), jak również prawa Unii, stanowiącego element wewnętrznego porządku prawnego (art. 91 ust. 3 Konstytucji). Chodzi zatem o zachowania wyrażające się w niezgodności między zakresem kompetencji organu, sposobem jego postępowania i treścią rozstrzygnięcia wynikającymi z określonego wzorca (konstytucyjnego, prawnomiędzynarodowego, ustawowego), a jego działaniem rzeczywistym, przy zasadniczym wykluczeniu dyferencjacji skali czy stopnia bezprawności zachowania (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 19 kwietnia 2012 r., IV CSK 406/11, OSNC-ZD 2012, nr 3, poz. 68 i z dnia 24 kwietnia 2014 r., III CSK 173/13).

Reguła ta ma odpowiednie odniesienie także do przypadków bezprawności normatywnej, co przy uwzględnieniu hierarchicznych zależności w systemie prawa oznacza, że bezprawność wydania aktu normatywnego należy wiązać przede wszystkim z jego sprzecznością z aktem wyższego rzędu. Na takie rozumienie bezprawności wydania aktu normatywnego wskazuje przede wszystkim art. 417¹ § 1 k.c., łączący ten stan ze stwierdzeniem niezgodności aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, choć ze względu na specyfikę czasowych skutków rozstrzygnięć zapadających „we właściwym postępowaniu” okoliczność ta nie zawsze będzie umożliwiać dochodzenie naprawienia szkody (por. np. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., III CZP 125/07, OSNC 2008, nr 12, poz. 138).

Z art. 417 i n. k.c. nie wynika, aby polski prawodawca, w nawiązaniu do standardu unijnego, zdecydował się recypować do polskiego porządku prawnego łagodzące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa wymaganie, aby rozumiana w ten sposób bezprawność miała „poważny” bądź „kwalifikowany”

charakter. Wymaganie kwalifikowanej bezprawności, wykształcone w judykaturze na tle art. 417¹ § 2 k.c., traktowane jest jako wyjątkowe i związane ze specyfiką funkcjonowania władzy sądowniczej oraz sądowego stosowania prawa w warunkach niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 Konstytucji). W pozostałym zakresie, jak zauważa się w judykaturze, nie ma natomiast podstaw, aby ciężar szkód wyrządzonych przez „zwykłe” niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ostatecznie ponosił sam poszkodowany (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 8 września 2017 r., II CSK 771/16, OSNC 2018, nr 4, poz. 47 i z dnia 25 lutego 2022 r., II CSKP 173/22).

Na okoliczność, że przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa w związku z bezprawiem normatywnym przewidziane docelowo w kodeksie cywilnym są mniej rygorystyczne dla jednostki aniżeli formułowane przez Trybunał Sprawiedliwości na tle prawa Unii wskazywano już w toku procesu legislacyjnego prowadzącego do wprowadzenia art. 417 i n. k.c. w obecnym brzmieniu, a także bezpośrednio po wejściu tych przepisów w życie (por. np. opinię Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej z dnia 18 sierpnia 2003 r. o zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw z prawem Unii Europejskiej,

[https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/50FE398C4F4090C5C1256DA600492360/\\$file/2007.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/50FE398C4F4090C5C1256DA600492360/$file/2007.pdf)). Brak tego rodzaju obostrzeń w prawie krajowym nie jest przy tym sprzeczny z prawem unijnym, ponieważ prawo to nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu w prawie krajowym korzystniejszych dla jednostki zasad dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z jego naruszeniem (por. np. klarownie wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 2021 r., C-120/20, *Koleje Mazowieckie - KM sp. z o.o. przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, obecnie Minister Infrastruktury, i Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego*). Z tej perspektywy bliżej nieuzasadnione i ogólnikowe stanowisko Sądu Apelacyjnego, według którego formuła *Francovich* mieści się w całości w konstrukcji polskich przepisów określających podstawy odpowiedzialności państwa za delikt wadliwej legislacji, nie może być zaaprobowane. Wadliwa była w konsekwencji również ocena roszczenia powódki w zakresie, w jakim – pozostając w płaszczyźnie

art. 417 i n. k.c. – akcentowano w niej niespełnienie szczególnych wymagań odpowiedzialności odszkodowawczej wynikających z prawa Unii.

Ocena roszczenia powódki dokonana przez Sąd Apelacyjny nie mogłaby się jednak ostać także wtedy, gdyby uznać, że art. 417 k.c., w ślad za formułą *Francovich*, pozostawia przestrzeń do rekonstrukcji dodatkowych warunków odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w związku z deliktami legislacyjnymi wynikającymi z naruszenia prawa Unii, co mogłoby być uzasadnione przez wzgląd na specyfikę działalności prawodawczej, konieczność zachowania rozwagi w kształtowaniu granic odpowiedzialności za delikty legislacyjne z uwagi na potencjalną skalę konsekwencji obciążających ostatecznie ogół jednostek i uchylenie wymagania prejudykatu, modelowo przewidzianego w art. 417¹ § 1 k.c. (por. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2022 r., C-278/20, *Komisja przeciwko Królestwu Hiszpanii*, w którym przyjęto, że prawo unijne nie zobowiązuje państw członkowskich do przyjęcia korzystniejszych warunków powstania roszczenia odszkodowawczego w związku z naruszeniem prawa Unii aniżeli te, które wynikają z judykatury Trybunału Sprawiedliwości, chociażby takie korzystniejsze warunki dotyczyły według prawa krajowego roszczeń odszkodowawczych wynikających z naruszenia krajowej konstytucji). Sąd Apelacyjny bowiem, eksponując wątpliwości interpretacyjne związane z treścią art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE i koncentrując się na ocenie nieprawidłowej implementacji tego przepisu do polskiego porządku prawnego z punktu widzenia formuły *Francovich*, zaniechał dostatecznie wnikliwej analizy treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10 i błędnie nadał mu prospektywny skutek, z czym powiązał wykluczenie roszczenia o naprawienie szkody.

Z orzecnictwa Trybunału Sprawiedliwości można wnioskować, że kwestia ewentualnego ograniczenia czasowych skutków wyroku stwierdzającego naruszenie Traktatu przedstawia się w sposób zbliżony, jak w przypadku wyroków zapadających na podstawie art. 267 TFUE. Trybunał, wydając wyrok, może zatem zdecydować się na ograniczenie jego temporalnych skutków, jeżeli przemawia za tym wzgląd na ochronę innych znaczących wartości, przy czym co do zasady nie są w tej mierze wystarczające konsekwencje finansowe (por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 września 1998 r., C-35/97, *Komisja przeciwko Republice Francuskiej*,

z dnia 12 września 2000 r., C-359/97, *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* i z dnia 19 marca 2002 r., C-426/98, *Komisja przeciwko Republice Greckiej*; zob. jednak także wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 czerwca 2007 r., C-178/05, *Komisja przeciwko Republice Greckiej* i z dnia 12 lutego 2009 r., C-475/07, *Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*).

Poza sporem jest, że w wyroku z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, Trybunał nie dokonał tego rodzaju ograniczenia; z motywów wyroku nie wynika ponadto, aby Rzeczpospolita Polska wniosowała o takie ograniczenie. W takim stanie rzeczy ograniczenia takiego, równoznacznego ze stwierdzeniem, że naruszenie prawa Unii zostało stwierdzone przez Trybunał *de facto ex nunc*, ze skutkiem w postaci wykluczenia możliwości podnoszenia przez jednostki roszczeń o naprawienie szkody wynikających z tego naruszenia, nie może formułować sąd krajowy, niezależnie od tego, że *in casu* ograniczenia takiego nie można wywodzić z faktu, że w późniejszym czasie dyrektywa 2001/14/WE została zastąpiona dyrektywą 2012/34/UE, która w art. 15 ust. 3 przewidywała przyjęcie przez Komisję rozporządzenia wykonawczego, ustalającego zasady obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów, dając zarządom infrastruktury określony czas na dostosowanie się do tych zasad.

Zapratywanie Sądu Apelacyjnego, według którego „prawotwórczy skutek wyroków TSUE, podobnie jak wyroków TK, nie może abstrahować od otoczenia prawnego, tu: aktów unijnego prawodawcy, który wprowadził regulacje rozłożone w czasie (...)” nie mogło być w tym kontekście zaaprobowane, mając chociażby na względzie, że wyroki zapadające w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 258 i n. TFUE nie mają konstytutywnego, lecz – jak była mowa – ustalający charakter. Dodać przy tym należało, że ściśle rzecz ujmując, czym innym jest w pewnych aspektach dyskusyjna kwestia temporalnych skutków wyroków Trybunału Sprawiedliwości stwierdzających uchybienie Traktatom, a czym innym kwestia roszczeń odszkodowawczych, których źródłem nie jest samo stwierdzenie naruszenia (art. 260 TFUE), lecz przede wszystkim art. 4 ust. 3 TUE.

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, zwrócono także uwagę na kwestię uznania przysługującego krajowym prawodawcom w zakresie transpozycji art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE. Jak

zauważył Trybunał, dyrektywa 2001/14/WE nie zawiera definicji pojęcia „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, a żaden przepis prawa Unii nie określa kosztów objętych lub kosztów nieobjętych tym pojęciem. Dodatkowo, Trybunał podniósł, że ponieważ chodzi o pojęcie z zakresu nauk ekonomicznych, którego stosowanie wywołuje poważne trudności w praktyce, państwa członkowskie posiadają pewien zakres uznania w celu transpozycji i stosowania wskazanego pojęcia w prawie krajowym. Dlatego też, oceniając zarzucane naruszenie prawa Unii, Trybunał ograniczył zakres kontroli do zbadania, czy analizowane regulacje krajowe pozwalają uwzględnić przy obliczaniu opłaty koszty, które w „oczywisty sposób” nie są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Kwestię tę Trybunał rozstrzygnął twierdząco, wskazując w dalszych uwagach te kategorie kosztów, które w jego ocenie nie spełniają tego kryterium.

Podłożem rozstrzygnięcia w przedmiocie naruszenia prawa Unii było zatem przekonanie Trybunału, że doszło do wyjścia krajowego prawodawcy poza granice uznania w tym sensie, że sposób transponowania dyrektywy pozwolił na uwzględnianie w bazie kosztowej opłat kosztów, które w sposób oczywisty (*manifestement, offensichtlich, clearly*) nie powinny być nią objęte. Kwestię tę Sąd Apelacyjny pominął, nie rozważając, czy wskazane stanowisko Trybunału Sprawiedliwości nie uzasadniało przyjęcia, że doszło w istocie do „poważnego” naruszenia prawa Unii, nawet gdyby przyjąć, że w okolicznościach sprawy wymaganie to jest objęte treścią art. 417 i n. k.c.

W zakresie stanowiska Sądu Apelacyjnego, sformułowanego częściowo w ślad za Sądem Okręgowym, według którego dyrektywa 2001/14/WE była skierowana do państw członkowskich i nie przyznawała praw podmiotowych jednostkom, należało natomiast zauważyć, że adresatem każdej dyrektywy unijnej – zgodnie z art. 288 TFUE – jest bezpośrednio państwo członkowskie, co nie oznacza, że nie może ona ustanawiać uprawnień dla jednostek. Racją jest, że w motywach dyrektywy 2001/14/WE faktycznie eksponowany jest cel w postaci zapewnienia niedyskryminującego dostępu do infrastruktury, na zasadach równej konkurencji. Jednakże, w wyroku z dnia 24 lutego 2022 r., C-563/20, *Orlen KolTrans Sp. z o.o. przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego*, Trybunał Sprawiedliwości

stwierdził m.in. wprost, że dyrektywa 2001/14/WE przyznaje uprawnienia przedsiębiorcom kolejowym, które mogą podlegać ochronie na drodze sądowej (p. 64). Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości przysługujące przewoźnikom prawo dostępu do infrastruktury kolejowej uzupełniają zasady pobierania opłat zawarte w rozdziale II dyrektywy 2001/14/WE, co odnosi się również do art. 7 ust. 3, według którego opłaty, których dotyczy ten przepis, powinny zostać ustalone po koszcie bezpośrednim (p. 68).

Idąc tym torem, Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że dyrektywa 2001/14/WE, a w szczególności jej art. 5 w związku z art. 7 ust. 3 i 7, przyznają przedsiębiorstwom kolejowym, które zamierzają korzystać z infrastruktury kolejowej, prawa, które powinny móc podlegać ochronie na drodze sądowej (p. 69). Skoro jako źródło tego uprawnienia Trybunał Sprawiedliwości wskazał również art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, to wynika z tego, że jednym z elementów tego uprawnienia, obok innych przepisów regulujących poziom opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, jest także zasada kosztu bezpośredniego wynikająca z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE. Z tej perspektywy kategorię tę, jakoby dyrektywa 2001/14/WE nie przyznawała jednostkom (przewoźnikom) praw podmiotowych, a powódka nie była jej beneficjentem, należało uznać za nietrafną.

Pozostając przy ocenie skutków wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, za niejasne należało uznać także – w kontekście tego wyroku – stanowisko Sądu Apelacyjnego, według którego dyrektywa 2001/14/WE przyznawała zarządcy prawo ustalenia stawek na poziomie wyższym niż wynikający z kosztu bezpośredniego, ponoszonego jako rezultat przejazdu, a rozważany wyrok „nie podważył naruszenia art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE” [ewentualnie: „Ten fragment dyrektywy (art. 8 ust. 1) nie został podważony”], a okoliczność ta sama w sobie nie pozwala ocenić, na ile rzeczywiste koszty zarządcy sieci mieściły się w akceptowalnej opcji kosztów należnych zarządcy, zgodnie z powołanym przepisem (*scil.* art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE).

Rzecz w tym, że - jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości - Rzeczpospolita Polska w toku postępowania kwestionowała, aby skorzystała z możliwości wynikającej z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE (p. 88); z ustaleń faktycznych wynikało ponadto, że celem spornych rozporządzeń, wydanych na podstawie art. 35

u.t.k., była implementacja art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, tj. wyrażonej w tym przepisie zasady kosztów bezpośrednich, nie wynikało z nich natomiast, aby ustawa o transporcie kolejowym bądź powołane rozporządzenia transponowały art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE i aby były spełnione warunki dopuszczalności stosowania mechanizmu zawartego w tym przepisie (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 lutego 2013 r., C-556/10, *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, w którym przyjęto, że zasady kosztów bezpośrednich i całkowitych nie mają charakteru substytucyjnego, a system przewidziany w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE może być wykorzystany jedynie w przypadku, gdy rynek jest na to przygotowany, przy czym konieczna jest analiza rynku w celu sprawdzenia, czy tak jest). Przeciwno temu przemawia również fakt, że ustawą z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o transporcie kolejowym (Dz. U. nr 206, poz. 1289) znowelizowano art. 33 ust. 2 u.t.k., włączając do tego przepisu pojęcie kosztów bezpośrednio ponoszonych przez zarządcę jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, nawiązujące jednoznacznie do art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE (por. też wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 r., VI ACa 1386/15). W konsekwencji możliwość wynikająca z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE nie może być uwzględniana przy ocenie, czy doszło do bezprawności normatywnej, a także, czy skutkiem tej bezprawności była szkoda po stronie jednostek.

Nie można się również zgodzić ze stanowiskiem Sądu Apelacyjnego w zakresie, w jakim uznał, w ślad za Sądem Okręgowym, że konieczność oddalenia powództwa wynikała z faktu, iż dyrektywa 2001/14/WE ani też wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, nie pozwalały na określenie w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości kosztów, jakie powinny zostać uwzględnione w bazie stanowiącej podstawę ustalenia stawek opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury. Podkreślenia wymaga, że sąd nie może odmówić udzielenia ochrony prawnej roszczeniu, negując jego istnienie z powodu apriorycznie przyjętej niemożności skonkretyzowania jego wysokości, tak natomiast w istocie postrzegać należy tezę Sądu Apelacyjnego, według której w okolicznościach sprawy

nie jest możliwe ustalenie, że stawki opłaty podstawowej zostały zawyżone w zestawieniu z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE.

W aspekcie, w jakim Sąd Apelacyjny wiązał to stanowisko z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE, kwestia ta została omówiona wcześniej. W pozostałym zakresie, w wyroku z dnia 25 października 2023 r., II CSKP 111/22, na kanwie analogicznego stanu faktycznego, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że pojęcie kosztu bezpośrednio ponoszonego jako rezultat przejazdu pociągami, zawarte w kluczowym art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, jest pojęciem prawnym, a tym samym jego rekonstrukcja należy do sądu. W okolicznościach sprawy, w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-512/10, wskazano ponadto *expressis verbis* rodzaje kosztów, które nawet z uwzględnieniem braku precyzji pojęcia „kosztów bezpośrednich” i przysługującego w związku z tym państwom członkowskim uznania, w sposób oczywisty nie mogą być uznane za mieszczące się w tej kategorii. Na koszty takie zwrócono uwagę także w innych wyrokach Trybunału Sprawiedliwości odnoszących się do tej problematyki (por. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 marca 2014 r., C-152/12, *Komisja przeciwko Republice Bułgarii*). Chodzi najogólniej o koszty inne niż te, których poziom jest uzależniony, przynajmniej w części, od natężenia ruchu kolejowego (por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 maja 2013 r., C-152/10, p. 81 i z dnia 29 maja 2014 r., C-152/12, *Komisja przeciwko Republice Bułgarii*, p. 67).

Do kalkulacji szkody w sprawie rozstrzygniętej zaskarżonym wyrokiem nie jest ponadto konieczne odtworzenie hipotetycznego ogólnego modelu opłat, które mogłyby być pobierane na podstawie dyrektywy 2001/14/WE przy uwzględnieniu jej ogółu regulacji i prawidłowego wdrożenia, lecz określenie wysokości tych kategorii kosztów, w razie potrzeby z wykorzystaniem wiedzy specjalnej (art. 278 k.p.c.), które z uwagi na brak bezpośredniego związku z ruchem pociągów nie powinny być uwzględniane w bazie kosztowej, lecz których uwzględnianie przewidziano w rozporządzeniach wydawanych na podstawie art. 35 u.t.k. w czasie objętym powództwem, i które zostały poniesione przez powódkę. W płaszczyźnie prawnej za dopuszczalne w tej mierze należy uznać także odwołanie się do rozporządzenia 2015/909, precyzującego pojęcie „kosztu bezpośredniego” (por. art. 2 pkt 1 tego aktu), nie ma bowiem podstaw, aby przyjąć, że dyrektywa 2012/34/UE i wydane na

jej podstawie przepisy wykonawcze (por. także motyw 9 rozporządzenia 2015/909) wprowadzały w tej materii istotną nowość normatywną w zestawieniu ze stanem prawnym w czasie obowiązywania art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2016 r., VI ACa 1386/15).

Sąd Apelacyjny, odmiennie aniżeli Sąd Okręgowy, uznał ponadto roszczenie za częściowo przedawnione na podstawie dawnego art. 442 § 1 i art. 442¹ k.c. W tej materii należało ograniczyć się do spostrzeżenia, że art. 442 § 1 k.c., podobnie jak art. 442¹ § 1 k.c. w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz. U. poz. 1132; por. art. 38 tego aktu), łączył początek terminu przedawnienia roszczeń deliktowych *a tempore scientiae* z uzyskaniem przez poszkodowanego wiedzy o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, nie zaś z momentem, w którym, z zachowaniem należytej staranności, poszkodowany mógł tę wiedzę uzyskać (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2016 r., V CSK 680/15, OSP 2017, nr 5, poz. 46, z dnia 6 października 2017 r., V CSK 36/17 i z dnia 17 kwietnia 2019 r., II CSK 295/18, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2020 r., I CSK 625/19). Z ustaleń dokonanych przez Sąd Apelacyjny nie wynikało natomiast, kiedy powódka uzyskała wiedzę o okolicznościach rozstrzygających o rozpoczęciu biegu przedawnienia, a jednozdaniowy fragment uzasadnienia dotyczący oceny zarzutu przedawnienia nie pozwalał na kontrolę, na jakiej podstawie doszło do przypisania powódce tej wiedzy.

W tym stanie rzeczy zarzuty naruszenia art. 417¹ § 1 i 4 k.c. oraz art. 442 § 1 (obecnie uchylony) i art. 442¹ § 1 k.c. w dawnym brzmieniu, jak również art. 7 ust. 3 i art. 8 dyrektywy 2001/14/WE oraz art. 260 w związku z art. 258 TFUE należało uznać za trafne, co prowadziło do uchylenia zaskarżonego wyroku.

Odrębnym zagadnieniem jest ocena dochodzonego roszczenia - co do zasady - w aspekcie wykładni przepisów dyrektywy 2001/14/WE dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości w wyrokach wydanych na podstawie art. 267 TFUE, począwszy od wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., C-489/15, *CTL Logistics przeciwko DB Netz AG*. Wykładnia ta nie mogła zostać uwzględniona przez Sąd Apelacyjny, ponieważ w swoim rdzeniu, dotyczącym w istocie bezpośrednio sprawy rozstrzygniętej

zaskarżonym wyrokiem, została przyjęta w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości wydanych już po zakończeniu postępowania apelacyjnego.

Przede wszystkim, w powoływanym już wyroku z dnia 8 lipca 2021 r., C-120/20, *Koleje Mazowieckie*, odnoszącym się do polskiego porządku prawnego, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jasno, że przepisy dyrektywy 2001/14/WE, a w szczególności jej art. 4 ust. 5 i art. 30, stoją na przeszkodzie temu, aby sąd powszechny orzekał o zasadności powództwa wytoczonego przez przedsiębiorstwo kolejowe, którego przedmiotem jest odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu wadliwej implementacji tej dyrektywy, stanowiącej podstawę nadpłaconej – w przekonaniu powoda – opłaty na rzecz zarządcy infrastruktury, jeżeli organ regulacyjny, ewentualnie sąd właściwy do rozpoznawania środków zaskarżenia od decyzji tego organu, nie rozstrzygnęły jeszcze w przedmiocie zgodności z prawem tej opłaty. W ocenie Trybunału, przyjęcie, że sądy powszechne mogą rozpoznać taki spór, w przypadku gdy organ regulacyjny i ewentualnie sąd właściwy do rozpoznawania środków odwoławczych od decyzji tego organu nie rozstrzygnęły, zgodnie z art. 30 ust. 3, 5 i 6 dyrektywy 2001/14/WE, w przedmiocie zgodności z prawem spornych opłat i, w stosownym wypadku, nie podjęły koniecznych działań w celu usunięcia tej niezgodności, oznaczałoby podważenie zadania powierzonego organowi regulacyjnemu i tym samym skuteczności (*effet utile*) art. 30 dyrektywy 2001/14/WE.

Trybunał odniósł w ten sposób do roszczeń odszkodowawczych przeciwko Skarbowi Państwa, wywodzonych przez przewoźników kolejowych z błędnej transpozycji dyrektywy 2001/14/WE, stanowisko wyrażone uprzednio w wyroku z dnia 9 listopada 2017 r., C-489/15, *CTL Logistics*, w odniesieniu do roszczeń dochodzonych przez przewoźników na tle prawa niemieckiego przeciwko zarządcy sieci o zwrot niesłusznie nadpłaconych opłat za korzystanie z infrastruktury i co do niedopuszczalności rozproszonej kontroli zgodności tych opłat z prawem w postępowaniu cywilnym, którego przedmiotem jest żądanie ich częściowego zwrotu. Pogląd o niedopuszczalności tego rodzaju rozproszonej kontroli Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał w wyroku z dnia 27 października 2022 r., C-721/20, *DB Station & Service AG przeciwko ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH*, w którym podniesiono, że właściwość organu kontrolnego (regulacyjnego) do rozpoznania

środka wskazanego w art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE, pozwalającego na odwołanie się przez wnioskodawcę, który uważa, że „został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany”, ma charakter wyłączny. Konieczność uprzedniego wniesienia sprawy do krajowego organu kontrolnego pozwala, w ocenie Trybunału, zapobiec podważeniu kompetencji powierzonych organowi regulacyjnemu i skuteczności art. 30 dyrektywy 2001/14/WE (p. 84). Wnioskodawcy są zatem zobowiązani zwrócić się do tego organu, gdy dochodzą naprawienia jakiegokolwiek szkody związanej z opłatami za infrastrukturę określonymi przez zarządcę infrastruktury (*eines Schadens (...), der mit den Entgelten für die Nutzung von Infrastruktur zusammenhängt, compensation for any damage related to the infrastructure charges, réparation de tout préjudice lié aux redevances d'infrastructure*) (p. 56). Tę wyłączną właściwość organu regulacyjnego Trybunał powiązał ściśle ze specyfiką sektora kolejowego i jego ograniczeniami technicznymi wynikającymi z tego, że infrastruktura transportowa stanowi naturalny monopol.

W sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 8 lipca 2021 r., C-120/20, *Koleje Mazowieckie*, Trybunał odniósł się również do argumentów strony powodowej w postępowaniu głównym, która zwracała uwagę – podobnie jak powódka w skardze kasacyjnej – że nie miała możliwości zakwestionowania wysokości opłat przed organem regulacyjnym, ponieważ nie może zainicjować postępowania, w którym doszłoby do rozstrzygnięcia sporu między nią a zarządcą infrastruktury. Argument ten nie został jednak uwzględniony przez Trybunał, który podkreślił, że art. 30 ust. 2, 5 i 6 dyrektywy 2001/14/WE ustanawia dla przedsiębiorstwa kolejowego prawo do wystąpienia do organu regulacyjnego w celu zakwestionowania opłaty indywidualnej ustalonej przez zarządcę i – ewentualnie – poddania decyzji regulatora kontroli sądowej, przy czym przepis ten w ocenie Trybunału jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby uznać go za bezpośrednio skuteczny, a tym samym wiążący nie tylko sądy, lecz także organy administracji publicznej.

Pogląd, że z bezpośrednio skutecznego art. 30 dyrektywy 2001/14/WE wynika prawo podmiotowe przedsiębiorcy kolejowego do zakwestionowania niezgodnej z prawem opłaty, w tym do zaskarżenia przed sądem decyzji regulatora zatwierdzającej ustalone przez zarządcę stawki opłaty, został powtórzony

w późniejszych rozstrzygnięciach, w których zwrócono m.in. uwagę, że uregulowanie krajowe, które nie przewiduje środka prawnego pozwalającego przedsiębiorstwom kolejowym na zakwestionowanie decyzji regulatora, naruszającej prawo Unii, mogłoby uniemożliwiać wykonywanie praw przyznanych im przez prawo Unii (por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lutego 2022 r., C-563/20, *Orlen KolTrans* i z dnia 27 października 2022 r., C-721/20, *DB Station & Service AG*).

Wreszcie, w wyroku z dnia 7 marca 2024 r., C-682/22, *Die Länderbahn GmbH, Prignitzer Eisenbahn GmbH, Ostdeutsche Eisenbahn GmbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, Trybunał przyjął, że przepisy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34/UE stoją na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które wyłączałyby właściwość organu regulacyjnego, do którego złożono wniosek na podstawie art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, do zweryfikowania zgodności opłat za użytkowanie infrastruktury, których okres stosowania upłynął i do stwierdzenia ich nieważności ze skutkiem *ex tunc*. Zdaniem Trybunału możliwość zwrócenia się do organu regulacyjnego przez przedsiębiorców kolejowych jest powiązana z uprawnieniem tego organu do kontroli zgodności z prawem decyzji zarządcy infrastruktury w zakresie opłat, co potwierdza art. 56 ust. 6 dyrektywy 2012/34/UE, według którego organ ten zapewnia, aby opłaty ustalone przez zarządcę infrastruktury były zgodne z przepisami rozdziału IV sekcja 2 dyrektywy, regulującymi pobieranie opłat za infrastrukturę. Organ regulacyjny nie może więc skutecznie wyłączyć swej właściwości do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, które zostały już pobrane.

Odmienne wykładnia, ograniczająca uprawnienia organu regulacyjnego do wydawania decyzji ze skutkiem wyłącznie na przyszłość, mogłaby, zdaniem Trybunału, w znacznym stopniu pozbawić sensu kontrolę opłat za użytkowanie infrastruktury pobieranych w przeszłości i tym samym podważałaby skuteczność (*effet utile*) art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34/UE. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że art. 56 rozważanej dyrektywy nie wymaga, aby organ regulacyjny samodzielnie określał kwoty nienależnie uiszczonych opłat i mógł samodzielnie nakazywać ich zwrot (p. 74 i 76); państwa członkowskie mogą powierzyć decyzję o zwrocie takich opłat kompetencji sądów cywilnych, pod warunkiem, że organ regulacyjny uprzednio orzekł o ich bezprawnym charakterze (p. 76). W wyroku tym

zastrzeżono również, że stanowisko to pozostaje aktualne także na tle art. 30 dyrektywy 2001/14/WE, ponieważ przepisy art. 56 ust. 1, 6 i 9 dyrektywy 2012/34/UE odpowiadają przepisom art. 30 ust. 2, 3 i 5 dyrektywy 2001/14/WE. Pogląd, że organ regulacyjny, w ramach swojej właściwości określonej w art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE, nie może uchylić się od oceny zgodności z prawem opłat ze względu na to, że przepisy prawa krajowego stoją na przeszkodzie rozstrzygnięciu w przedmiocie zgodności z prawem opłat, które zostały pobrane w przeszłości, Trybunał Sprawiedliwości wyraził także we wcześniejszym wyroku z dnia 27 października 2022 r., *C-721/20, DB Station & Service AG* (p. 74).

Z przywołanego orzecznictwa wynika, że w ocenie Trybunału rola organu regulacyjnego i charakter powierzonych mu zadań na tle art. 30 dyrektywy 2001/14/WE i art. 56 dyrektywy 2012/34/UE, stoją na przeszkodzie samodzielnej weryfikacji zgodności opłat z tytułu korzystania z infrastruktury kolejowej w postępowaniu cywilnym i orzekaniu przez sądy cywilne o naprawieniu szkód związanych z ich nieprawidłowym wymiarem, także w ramach powództwa o naprawienie szkody przeciwko Skarbowi Państwa w związku z nienależytym wdrożeniem przepisów dyrektywy, ewentualnie zwrocie nadpłaconych opłat, bez wcześniejszego rozstrzygnięcia organu regulacyjnego, względnie sądu kontrolującego decyzję regulatora, o ich ewentualnej bezprawności. Z drugiej strony, zgodnie z art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE, wnioskodawcy mogą odwołać się do regulatora, jeżeli uważają, że zostali potraktowani nieuczciwie, dyskryminująco lub w inny sposób poszkodowani, przy czym wnioskodawcami w rozumieniu tego przepisu są m.in. przedsiębiorstwa kolejowe, które zmierzają do zakwestionowania przed organem regulacyjnym kwoty opłat ustalonych przez zarządcę.

Powołane orzecznictwo, a zwłaszcza wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 2021 r., *C-120/20, Koleje Mazowieckie*, nie stwarza podstaw do ograniczenia skutków przyjętej w nim wykładni prawa Unii do przypadków, w których przepisy zapewniały przewoźnikom kolejowym, na poziomie prawa krajowego, w związku z dokonaną implementacją dyrektywy 2001/14/WE, prawo do zakwestionowania decyzji organu kontrolnego we właściwym trybie (por. jednak wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2023 r., II CSKP 111/22). Z przywołanych wyroków wynika bowiem, że w ocenie Trybunału Sprawiedliwości przepisy

art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE i art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, w zakresie, w jakim ustanawiają prawo do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli przewoźnik uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób poszkodowany i poddania decyzji tego organu kontroli sądowej, są bezpośrednio skuteczne. W konsekwencji, zgodnie z zasadą efektywności, zarówno organ regulacyjny, jak i sądy krajowe, obowiązane są do dokonywania zgodnej z tymi przepisami wykładni prawa krajowego, tak dalece, jak to możliwe (por. np. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 1990 r., C-106/89, *Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentación SA* i z dnia 27 marca 2019 r., C-545/17, *Mariusz Pawlak przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*), a jeżeli taką wykładnię należałoby uznać za *contra legem*, zgodnie z zasadą pierwszeństwa – do odstąpienia od stosowania przepisów prawa krajowego w celu umożliwienia przewoźnikom wykonania przysługującego im prawa do zakwestionowania zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, co dotyczy nie tylko opłat ustalanych na przyszłość, lecz także pobranych w przeszłości. Fakt, że w modelu przyjętym w prawie krajowym organ regulacyjny realizuje kontrolę prawidłowości opłat *ex ante*, nie jest przy tym wystarczający, aby wykluczyć potrzebę jej dokonywania *ex post* i ze skutkiem *ex tunc*, jeżeli w ocenie przewoźnika kolejowego opłata została ustalona nieprawidłowo (por. zwłaszcza wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 października 2022 r., C-721/20, *DB Station & Service AG*, p. 74 i z dnia 27 marca 2024 r., C-582/22, *Die Länderbahn*, p. 32, 56-57 i 62-63).

W bezpośrednio istotnym przypadku kwestionowania opłat, które zostały już pobrane przez zarządcę, z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 marca 2024 r., C-582/22, *Die Länderbahn*, wynika ponadto, że w związku z faktem, że art. 56 ust. 1, 9 i 10 dyrektywy 2012/34/UE (art. 30 ust. 2, 3 i 6 dyrektywy 2001/14/WE) ani żaden innych przepis powołanej dyrektywy nie przewidują terminów końcowych, po upływie których niemożliwe staje się kwestionowanie zgodności z prawem opłat za użytkowanie infrastruktury, każde państwo członkowskie powinno określić rozsądne granice czasowe korzystania ze środka określonego w art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE (art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14). System terminów powinien zostać określony z poszanowaniem zasady pewności prawa, co oznacza,

że państwa członkowskie mają obowiązek ustalenia precyzyjnego, jasnego, i przewidywalnego systemu terminów. W okolicznościach sprawy rozstrzygniętej rozważanym wyrokiem – wobec braku w prawie krajowym (prawie niemieckim) – terminów dotyczących wniosków składanych na podstawie art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE, Trybunał uznał, że do sądu krajowego należy ustalenie właściwych przepisów dotyczących przedawnienia i prekluzji, z zastrzeżeniem poszanowania zasady równowagi i skuteczności (p. 64-67; zob. też w tym zakresie p. 35 i n. opinii Rzecznika Generalnego).

Odniesienie wyników przedstawionej wykładni do polskiego porządku prawnego jest utrudnione wobec niedostatków legislacyjnych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 października 2023 r., II CSKP 111/22). Niemniej jednak, jak należy przyjąć, charakter art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE i art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE pociąga za sobą konieczność współstosowania przez sądy i organy administracji publicznej, których może to dotyczyć, bezpośrednio skutecznej regulacji unijnej w zbiegu z relewantnymi przepisami ustawy o transporcie kolejowym (por. m.in. art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. d i art. 13 ust. 3c u.t.k., a także art. 33 ust. 15 u.t.k.) i właściwymi przepisami procesowymi, w tym zwłaszcza kodeksu postępowania administracyjnego, w razie potrzeby z wykorzystaniem, nawet w szerokim zakresie, pozajęzykowych dyrektyw wykładni oraz analogii, tak, aby umożliwić praktyczną realizację uprawnienia wynikającego *de lege lata* z art. 56 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE (wcześniej - art. 30 ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE). Chodzi przy tym nie tylko o uprawnienie przewoźnika do zwrócenia się do Prezesa UTK jako organu regulacyjnego w celu zakwestionowania prawidłowości opłat, także już uiszczonych, lecz również do poddania decyzji Prezesa UTK wydanej na skutek takiego wniosku kontroli sądowej (art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34/UE, art. 30 ust. 6 dyrektywy 2001/14/WE).

Należało w tej mierze przypomnieć, że względ na zasadę pierwszeństwa, w powiązaniu z zasadą efektywności prawa Unii, może wymagać od sądów i innych organów krajowych nawet zasadniczej zmiany dotychczasowej wykładni prawa, jeśliby kolidowała ona z interpretacją przyjmowaną przez Trybunał Sprawiedliwości, a jeżeli mechanizm prounijnej wykładni okazałby się niewystarczający - zrekonstruowania podstawy prawnej rozstrzygnięcia z wykorzystaniem bezpośrednio

skutecznej regulacji unijnej i pominięciem kolidujących z nią przepisów prawa krajowego (por. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2019 r., C-573/17, *Daniel Adam Popławski*). Na okoliczność, że konieczność adaptacji regulacji prawnej w procesie jej stosowania do treści wynikających z Konstytucji, prawa unijnego lub innych ponadustawowych źródeł prawa (por. art. 9 i art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji), może wymagać odwołania się do analogii lub pozajęzykowych metod wykładni w szerszym zakresie, niż wymaga tego wzgląd na aksjologiczną spójność rozwiązań na poziomie ustawy, zwraca się także uwagę w judykaturze Sądu Najwyższego (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 października 2021 r., III CZP 53/20, OSNC 2022, nr 4, poz. 36 i postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2021 r., II CSKP 317/21 oraz z dnia 21 stycznia 2022 r., III CO 6/22). Powstające w tej materii wątpliwości powinny być wyjaśnione we właściwym postępowaniu, w razie potrzeby w ramach dalszego dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości (art. 267 TFUE). Szersze rozważania w tym zakresie wykraczają natomiast poza zakres niniejszej sprawy.

Dodać należało jedynie, że stosowaniu powołanych bezpośrednio skutecznych przepisów dyrektyw w relacji do pozwanej P. jako zarządcy sieci nie sprzeciwia się ewentualny negatywny skutek dla jednostki (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2019 r., III UZP 3/17, OSNP 2020, nr 4, poz. 37 i powołane tam orzecznictwo unijne). Analizując status P. Sąd Okręgowy, a także Sąd Apelacyjny, odwołały się do poglądu wyrażonego w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 1990 r., C-188/89, *A. Foster przeciwko British Gas*, należało jednak zauważyć, że w późniejszym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości rozwinął to stanowisko, wskazując, że jednostki mogą powoływać się na bezwarunkowe i wystarczająco jasne przepisy dyrektywy nie tylko wobec państwa członkowskiego i wszystkich jego organów, lecz także wobec instytucji lub podmiotów, które podlegają zwierzchnictwu lub kontroli państwa albo posiadają uprawnienia wykraczające poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami. Takie instytucje lub podmioty odróżniają się od jednostek i należy utożsamiać je z państwem albo dlatego, że są to osoby prawne prawa publicznego, będące częścią państwa *sensu largo*, albo dlatego, że podlegają one zwierzchnictwu lub kontroli władzy publicznej, albo też dlatego, że władze takie powierzyły im

wykonywanie zadań leżących w interesie publicznym i wyposażyły je w tym celu w szczególne uprawnienia.

A zatem, wobec podmiotów lub instytucji – także gdy są one utworzone według przepisów prawa prywatnego – którym państwo członkowskie powierzyło wykonanie zadania leżącego w interesie publicznym i które dysponują w tym zakresie szczególnymi uprawnieniami, można powoływać się na przepisy dyrektywy wywierające bezpośredni skutek. Wymagania, aby podmiot podlegał, odpowiednio, zwierzchnictwu lub kontroli państwa i aby posiadał uprawnienia wykraczające poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami, nie mogą mieć charakteru kumulatywnego (*cannot be conjunctive, ne sauraient avoir un caractère cumulatif, können (...) nicht kumulativ sein*) (por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 października 2017 r., C-413/15, *Elaine Farrell przeciwko Alanowi Whitty'emu i in.*, p. 22-28, z dnia 7 sierpnia 2018 r., C-122/17, *David Smith przeciwko Patrickowi Meade'owi i in.* i z dnia 6 września 2018 r., C-17/17, *Grenville Hampshire przeciwko Board of the Pension Protection Fund*).

Analiza statusu prawnego P. wskazuje, że warunki te są spełnione, zważywszy, że P. pozostaje pod kontrolą własnościową i zarządczą państwa (por. art. 15 ust. 5, 6, 8 i 8a u.k.r.p. PKP), ustawowo powierzono jej realizację zadania w interesie publicznym w postaci sprawowania zarządu infrastrukturą kolejową (por. art. 15 ust. 4a u.k.r.p. PKP), a ponadto w ramach tego zarządu realizuje ona szczególne uprawnienia, w tym opracowuje system pobierania opłat, ustala stawki opłaty podstawowej i pobiera opłaty (por. art. 30, art. 32, art. 33, art. 33a, art. 35a u.t.k., a także art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/14/WE i art. 29 dyrektywy 2012/34/UE) [por. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 2004 r., C-157/02, *Rieser Internationale Transporte GmbH przeciwko Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG (Asfinag)*].

Mając na względzie wskazane okoliczności, nie można było podzielić argumentacji skarżącej w zakresie, w której zarzucała błędne przyjęcie przez Sądy *meriti*, że w toku procesu o naprawienie szkody sąd powszechny nie jest władny samodzielnie zbadać legalności decyzji administracyjnych zatwierdzających stawki opłat za dostęp do infrastruktury, co w przekonaniu skarżącej miałoby prowadzić do częściowej nieważności umów zawartych między powódką a P.. Stanowisko to

bazowało na założeniach kolidujących z wykładnią miarodajnych dyrektyw przedstawioną przez Trybunał Sprawiedliwości w orzecznictwie sformułowanym już po wniesieniu skargi kasacyjnej. W związku z koniecznością uwzględnienia przy ocenie prawnej roszczeń powódki przyjętej przez Trybunał Sprawiedliwości wykładni przepisów unijnych, wymagającej umożliwienia kwestionowania przez przewoźników opłat za dostęp do infrastruktury ze skutkiem *ex tunc*, co może także wymagać dokonania dodatkowych ustaleń faktycznych, jak również ewentualnej konieczności nawiązania dalszego dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości i uwzględnienia jego wyników w podstawie prawnej rozstrzygnięcia, stanowcze zanegowanie odpowiedzialności pozwanej P. na podstawie art. 410 § 2 k.c. byłoby jednak na tym etapie postępowania przedwczesne. Uzasadniało to uchylenie zaskarżonego orzeczenia także co do pozwanej P..

W świetle standardu wynikającego z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284), na sądzie spoczywa powinność uzasadnienia odmowy zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli wnosi o to strona postępowania, zwłaszcza jeżeli odmowa taka może mieć tylko wyjątkowy charakter, co ma miejsce w przypadku sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, takiego jak Sąd Najwyższy (art. 267 akapit trzeci TFUE) (por. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 20 września 2011 r., nos. 3989/07 and 38353/07, *Ullens de Schooten i Rezabek przeciwko Belgii*, z dnia 13 czerwca 2020 r., no. 25137/16, *Sanofi Pasteur przeciwko Francji* i z dnia 15 grudnia 2022 r., no. 21164/20, *Rutar i Rutar Marketing d.o.o. przeciwko Słowenii*, a także wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 2021 r., C-561/19, *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA przeciwko Rete Ferroviaria Italiana SpA*, p. 51). Wniosek taki skarżąca złożyła pismem z dnia 17 grudnia 2018 r.

W okolicznościach sprawy, na jej obecnym etapie, nie było jednak, w ocenie Sądu Najwyższego, podstaw do wystąpienia, na podstawie art. 267 TFUE, z pytaniami prejudycjalnymi objętymi wnioskiem. Pytania powołane w p. 1 i 3 wniosku dotyczyły bowiem materii, która stanowiła przedmiot rozstrzygnięcia w powołanej wcześniej judykaturze Trybunału Sprawiedliwości, odnoszącej się bezpośrednio

m.in. do polskiego porządku prawnego i powstałej już po złożeniu wniosku przez skarżącą, który nie został w dalszym toku postępowania przez skarżącą zmodyfikowany pod jej wpływem, ewentualnie rozwinięty w związku z wnioskami wynikającymi z jej treści. Kwestia prawidłowości podejścia Sądów *meriti* do temporalnych skutków wyroku Trybunału Sprawiedliwości zapadającego na podstawie art. 258 i n. TFUE (p. 2 wniosku) nie stwarzała natomiast – w kontekście rozstrzyganej sprawy – racjonalnych wątpliwości wymagających angażowania Trybunału Sprawiedliwości i została rozważona samodzielnie przez Sąd Najwyższy.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

(r.g.)

[ms]