

POSTANOWIENIE

28 marca 2024 r.

Sąd Najwyższy w Izbie Cywilnej w składzie:

SSN Kamil Zaradkiewicz

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 28 marca 2024 r. w Warszawie
zażalenia Skarbu Państwa - Ministra Infrastruktury i Budownictwa i Skarbu Państwa
- Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego
na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z 14 czerwca 2022 r., I ACa 173/22,
w sprawie z powództwa K. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.
przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa, Skarbowi
Państwa - Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego i P.spółce akcyjnej w W.
o zapłatę,

**oddala zażalenie i pozostawia rozstrzygnięcie o kosztach
postępowania zażaleniowego w orzeczeniu kończącym
postępowanie w sprawie.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 14 czerwca 2022 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie w sprawie
z powództwa „K.” sp. z o.o. w W. przeciwko P.S.A. w W. (dalej: „P.”) oraz
Skarbowi Państwa – Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa (poprzednio Ministrowi
Rozwoju) i Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego o zapłatę, na skutek apelacji
powoda od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 marca 2016 r., uchylił
zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi

Okręgowemu w Warszawie, pozostawiając temu sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

Powódka żądanie pozwu wywodziła z obciążenia jej przez P. zawyżonymi kwotami z tytułu opłat podstawowych za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej w okresach obowiązywania rozkładów jazdy pociągów w latach 2009-2013. Podniosła, że opłaty zostały ustalone i pobrane w wyniku wydania, obowiązywania i stosowania rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. 2009 nr 35 poz. 274), wydanego na podstawie art. 35 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym w wersji obowiązującej w okresie objętym sporem (aktualnie tekst jedn.: Dz.U. 2023 poz. 1786; dalej: „u.t.k.”). W ocenie powódki powyższe rozporządzenie jest sprzeczne z dyrektywą 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.Urz. UE L nr 75, str. 29, dalej: „dyrektywa 2001/24”), którą to dyrektywę rozporządzenie miało implementować. Jako podstawę żądania pozwu powódka wskazała również przepisy o świadczeniu nienależnym.

Powódka i P. zawierały umowy o korzystanie z przydzielonych tras pociągów w latach 2009-2011, na podstawie których pozwana udostępniała infrastrukturę kolejową powódce, przydzielając jej trasy pociągów na liniach kolejowych oraz umożliwiała korzystanie z niezbędnej infrastruktury kolejowej. Umowy te były zawierane na kolejne okresy obowiązywania rozkładów jazdy. Powódka korzystała z udostępnianej infrastruktury odpłatnie. Opłata podstawowa za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej stanowi sumę iloczynów kilometrów przejechanych przez pociągi przewoźnika oraz stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej przyporządkowanych przez zarządcę infrastruktury poszczególnym odcinkom linii kolejowej. Wysokość opłaty jest iloczynem liczby usług oraz stawek jednostkowych opłat za poszczególne usługi. Stawki jednostkowe, uprzednio skalkulowane przez zarządcę infrastruktury, były zatwierdzane decyzjami Prezesa UTK. W latach 2011-2013 strony nie zawarły umów i obowiązywały decyzje Prezesa UTK ustalające warunki udostępniania

infrastruktury kolejowej, zastępujące umowy. Z tytułu korzystania przez powódkę z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez pozwaną spółkę P. wystawiała faktury. Łącznie powódka została obciążona i uiściła na rzecz P. kwotę 537 633 779,10 zł tytułem opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej w okresie obowiązywania rozkładów jazdy: 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 i 2012/2013.

W dniu 26 października 2010 r. Komisja Europejska wniosła do TSUE skargę przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej o stwierdzenie, że nie zapewniając właściwej transpozycji przepisów dotyczących pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej znajdujących się w dyrektywie 2001/14, zmienionej dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.Urz. U .L Nr 164, str. 44, dalej: „dyrektywa 2004/49”), Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 91/440/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237 z 24.8.1991, str. 25, dalej: „dyrektywa 91/440”) i załącznika II do niej, art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 2 i 3, art. 7 ust. 3, art. 8 ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 dyrektywy 2001/14, a także art. 6 ust. 1 tej ostatniej dyrektywy w związku z art. 7 ust. 3 i 4 dyrektywy 91/440. Wyrokiem z 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (EU:C:2013:338) TSUE stwierdził, że umożliwiając, przy obliczaniu 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, zmienionej dyrektywą 2004/49.

Na podstawie tak ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy w Warszawie uznał, że nie ma podstaw prawnych do uwzględnienia powództwa.

Zgodnie ze stanowiskiem Sądu I instancji z orzecznictwa TSUE wynikają następujące przesłanki odpowiedzialności państwa za naruszenie przepisów dyrektywy: dyrektywa ma na celu przyznanie praw jednostkom, a treść tych praw jest bezwarunkowa, precyzyjna i możliwa do określenia na podstawie przepisów dyrektywy, istnieje związek przyczynowy między naruszeniem przez państwo dyrektywy a poniesieniem przez jednostkę szkody oraz wystarczająco poważny

charakter tego naruszenia. Niemniej, zdaniem tego Sądu, dyrektywa 2001/14 nie przyznawała powódce praw podmiotowych do uiszczania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej w określonej maksymalnej wysokości. Jej celem było zapewnienie równego i niedyskryminującego dostępu wszystkich przewoźników do infrastruktury kolejowej oraz wspieranie dynamicznego, konkurencyjnego i przejrzystego rynku kolejowego w UE. O intencjach prawodawcy wprost stanowią przepisy tej dyrektywy. Również w dyrektywie 2012/34/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.Urz. UE L Nr 343, s. 32), która uchylila dyrektywę 2001/14, stwierdzono, że przewoźnicy kolejowi powinni ponosić jedynie koszt bezpośredniego przejazdu pociągu, ale zobowiązano jednocześnie Komisję do wydania odpowiednich aktów wykonawczych ustalających zasady obliczania tych kosztów oraz umożliwiono zarządom infrastruktury dostosowanie się do zasad pobierania opłat w ciągu 4 lat od wejścia w życie tych aktów (art. 31 ust. 3). Przeczy to założeniu, że celem art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 było przyznanie praw podmiotowych jednostkom.

Nie każde naruszenie aktu prawa unijnego rodzi odpowiedzialność państwa za szkodę wyrządzoną jednostce. Przy naruszeniu przepisów dyrektywy istotne jest, aby przepisy były wystarczająco precyzyjne, tzn. aby dało się na ich podstawie ustalić treść prawa przysługującego jednostce oraz można było wskazać, na czym ma polegać prawidłowe zachowanie państwa. Na podstawie treści dyrektywy 2001/14 nie jest możliwe - według Sądu Okręgowego w Warszawie - precyzyjne określenie zakresu praw przyznanych jednostce, co wiąże się z niesprecyzowanym określeniem „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”.

Sąd Okręgowy w Warszawie uznał zatem, że nie można treści art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 uznać za wystarczająco precyzyjną, a tym samym jego niepełna implementacja nie może stanowić podstawy do odszkodowania za jego naruszenie przez państwo, bowiem zastosowanie tego przepisu było *de facto* uzależnione od podjęcia dalszych środków wdrożeniowych przez państwa członkowskie.

Jeżeli chodzi o bezprawność, Sąd Okręgowy zaznaczył, że musi to być „bezprawność kwalifikowana”, a więc naruszenie prawa unijnego musi być wystarczająco poważne. TSUE definiuje wystarczająco poważne naruszenie jako oczywiste (rażące) i ciężkie (poważne) przekroczenie zakresu władzy dyskrecjonalnej. W przypadku wykonywania władzy dyskrecjonalnej dozwolony jest pewien margines błędu, za którego popełnienie dany organ władzy nie ponosi odpowiedzialności. Jedynie w sytuacji, gdy błąd taki polega na znacznym i poważnym przekroczeniu granic uznania, Państwo może ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą. Niewłaściwa implementacja dyrektywy, w odróżnieniu od braku implementacji, nie przesądza jednak o wystąpieniu przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa. Mogą bowiem w takiej sytuacji istnieć okoliczności usprawiedliwiające błędną implementację, a w szczególności możliwość wielorakiej interpretacji niejasnych przepisów dyrektywy. Do poważnego naruszenia prawa unijnego dochodzi, gdy Państwu Członkowskiemu nie pozostawiono szerokiego zakresu uznania. Naruszona norma dyrektywy 2001/14 była na tyle niejasna i nieprecyzyjna, że powodowała wątpliwości w praktyce wielu krajów członkowskich, co w efekcie doprowadziło do kilkunastu skarg wniesionych przez Komisję Europejską przeciwko Państwom Członkowskim.

Sąd I instancji stwierdził ponadto, że brak jest podstaw do przyjęcia odpowiedzialności Skarbu Państwa w związku z niepełną implementacją dyrektywy także na podstawie art. 417¹ § 2 k.c., bowiem w związku z działalnością Prezesa UTK, który wydawał decyzje, powódka nie przedstawiła, że została stwierdzona niezgodność tych decyzji z prawem we właściwym postępowaniu.

Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 marca 2016 r. został przez powódkę zaskarżony apelacją, w której zostały sformułowane zarówno zarzuty naruszenia przepisów postępowania (w szczególności art. 227 k.p.c. w zw. z art. 217 § 1 i 3 k.p.c., art. 278 § 1 k.p.c. w zw. z art. 290 k.p.c.; art. 322 k.p.c.) jak i naruszenia przepisów prawa materialnego (w szczególności art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/14; art. 417 § 1 k.c. w zw. z art. 417¹ § 4 k.c. oraz art. 417¹ § 1 k.c.; art. 33 ust. 2 u.t.k.; art. 417 § 1 k.c.).

Wyrokiem z 18 grudnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powódki rozstrzygając o kosztach postępowania apelacyjnego.

Sąd II instancji w całości podzielił stanowisko Sądu *a quo*, dodając, że powódka błędnie wywodziła, iż przepisy dyrektywy 2001/14 przyznawały jej uprawnienie do uiszczania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej w określonej w nich maksymalnej wysokości – odniesionej do kosztu bezpośredniego – gdyż na gruncie tej dyrektywy nie istnieje taka kategoria prawna, jak uprawnienie do uiszczania opłat w określonej wysokości, a z wyroku TSUE nie wynika, aby opłaty były zawyżone.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie wniosła powódka, formułując w niej zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego (art. 417¹ § 1 k.c., art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym pozwem; art. 33 ust. 2 u.t.k. w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym pozwem). Powołując się na powyższe zarzuty powódka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu wraz z rozstrzygnięciem o kosztach procesu za obie instancje oraz w postępowaniu kasacyjnym.

W odpowiedziach na skargę kasacyjną pozwani wnieśli o jej oddalenie i zasądzenie od powoda kosztów postępowania kasacyjnego.

Postanowieniem z 28 listopada 2019 r. Sąd Najwyższy zwrócił się do TSUE z pytaniami prawnymi.

Wyrokiem z 8 lipca 2021 r. wydanym w sprawie C-120/20 (EU:C:2021:553) TSUE orzekł, że:

1. przepisy 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, zmienionej dyrektywą 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r., a w szczególności jej art. 4 ust. 5 i art. 30, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by sąd powszechny państwa członkowskiego orzekł w przedmiocie powództwa o pociągnięcie państwa do odpowiedzialności wniesionego przez

przedsiębiorstwo kolejowe z powodu wadliwej transpozycji tej dyrektywy, leżącej u podstaw domniemanej nadpłaconej opłaty na rzecz zarządcy infrastruktury, w sytuacji gdy organ regulacyjny i, w stosownym wypadku, sąd właściwy do rozpoznawania środków odwoławczych od decyzji tego organu, nie rozstrzygnęły jeszcze w przedmiocie zgodności z prawem tej opłaty. Artykuł 30 ust. 2, 5 i 6 tej dyrektywy 2001/14, zmienionej dyrektywą 2007/58, należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, by przedsiębiorstwo kolejowe uprawnione do dostępu do infrastruktury kolejowej miało prawo zakwestionować kwotę opłat indywidualnych ustalonych przez zarządcę infrastruktury przed organem regulacyjnym, by organ ten wydał decyzję w związku z zakwestionowaniem tych opłat oraz by decyzja ta mogła zostać skontrolowana przez właściwy sąd.

2. prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ono temu, by prawo krajowe regulujące odpowiedzialność cywilną uzależniało prawo jednostek do uzyskania odszkodowania z tytułu szkody poniesionej wskutek naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie od mniej surowych przesłanek niż przesłanki przewidziane w prawie Unii.

W związku z powyższym wyrokiem TSUE Sąd Najwyższy wyrokiem z 17 listopada 2021 r. uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie i przekazał temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku wskazał, że sąd powszechny powinien zbadać, czy opłaty, których dotyczy pozew, zostały skutecznie zakwestionowane w postępowaniu przed krajowym organem regulacyjnym (a takie postępowania miały miejsce).

Dopiero po wyjaśnieniu tej kwestii Sąd *meriti* powinien rozważyć aspekty związane z odpowiedzialnością pozwanych, przy czym należy zwrócić uwagę – zgodnie ze stanowiskiem TSUE wyrażonym w wyroku z 8 lipca 2021 r., C-120/20 – że zasada równego traktowania i niedyskryminacji przedsiębiorstw kolejowych, wdrożona między innymi za pomocą art. 9 ust. 5 dyrektywy 2001/14, zgodnie z którym podobne systemy ulg będą stosowane do podobnych usług, stanowi podstawowe kryterium określania i pobierania opłaty za użytkowanie infrastruktury (pkt 42). Do zarządców infrastruktury, którzy są zobowiązani do

określenia opłat i ich poboru w sposób niedyskryminacyjny, należy zatem nie tylko stosowanie warunków użytkowania sieci kolejowej w równy sposób do wszystkich użytkowników tej sieci, lecz także czuwanie nad tym, by faktycznie pobierane opłaty odpowiadały tym warunkom (pkt 43). Wynikające z prawa Unii przesłanki dochodzenia odszkodowania nie wykluczają jednak możliwości pociągnięcia państwa do odpowiedzialności na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego (pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym TSUE w tym wyroku uznał, że prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ono temu, by prawo krajowe regulujące odpowiedzialność cywilną uzależniało prawo jednostek do uzyskania odszkodowania z tytułu szkody poniesionej wskutek naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie od mniej surowych przesłanek niż przesłanki przewidziane w prawie Unii.

Pogłębionych rozważań wymaga również kwestia związku przyczynowego pomiędzy szkodą a zdarzeniem będącym jej źródłem.

Na skutek ponownego rozpoznania sprawy Sąd Apelacyjny w Warszawie uchylił wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 marca 2016 r. i przekazał temu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

Sąd II instancji w uzasadnieniu wskazał, że zasadniczym uchybieniem Sądu I instancji skutkującym uchyleniem zaskarżonego wyroku i przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania, było oddalenie wniosków dowodowych złożonych przez obie strony postępowania, a przez to poczynienie zbyt lakonicznych ustaleń w zakresie stanu faktycznego. Okoliczność ta, jak podkreślił Sąd Apelacyjny w Warszawie, potwierdzona została orzeczeniami TSUE z 8 lipca 2021 r. oraz Sądu Najwyższego z 17 listopada 2021 r., które to wyroki wiążą sąd odwoławczy w niniejszej sprawie.

Sąd II instancji zwrócił także uwagę, że zadaniem Sądu I instancji będzie w pierwszej kolejności obowiązek ustalenia stanu faktycznego, tj. w jakim zakresie (tzn. za jakie rozkłady jazdy) stawki zostały uchylone i czy jakieś inne zarządzenia (decyzje, przepisy, ustalenia) weszły w to miejsce. W tym kontekście Sąd *ad quem*

przywołał kilka orzeczeń Sądu Najwyższego wydanych w sprawach związanych ze stawkami opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Następnie, zgodnie ze stanowiskiem Sądu II instancji, analizy będzie wymagała okoliczność, na którą zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, a mianowicie wybór właściwych przepisów dla rozstrzygnięcia sprawy a w dalszej kolejności konieczne będzie rozważanie tego, czy powódka w ogóle poniosła szkodę.

Podsumowując Sąd Apelacyjny stwierdził, że Sąd I instancji w istocie nie przeprowadził żadnego postępowania dowodowego a postępowanie przed tym sądem ograniczyło się do analizy dokumentów i powołania się na wybrane stanowiska stron. W ocenie Sądu II instancji w niniejszej sprawie zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

Zażalenie na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 czerwca 2022 r. wniósł pozwany Skarb Państwa, zarzucając temu postanowieniu naruszenie art. 386 § 4 k.p.c. i wnosząc o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi II instancji.

W odpowiedzi na zażalenie Skarbu Państwa powódka wniosła o oddalenie zażalenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie Skarbu Państwa jako bezzasadne podlegało oddaleniu.

Zażalenie unormowane w art. 394¹ § 1¹ k.p.c. jest szczególnym rodzajem środka zaskarżenia, albowiem nie służy ocenie prawidłowości czynności procesowych sądu odwoławczego podjętych w celu wydania rozstrzygnięcia co do istoty sprawy ani także zaprezentowanego przez ten sąd poglądu na temat wykładni prawa materialnego mającego zastosowanie w sprawie. Kontrola dokonywana przez Sąd Najwyższy w tych granicach nie zmierza ani do oceny zasadności żądania pozwu, ani także apelacji i nie polega na merytorycznym badaniu stanowiska sądu II instancji, co do przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w sprawie. Zażalenie na orzeczenie kasatoryjne tego sądu ma służyć jedynie poddaniu kontroli, czy zostało ono prawidłowo wydane. Sąd Najwyższy ocenia, czy stwierdzone przez sąd odwoławczy okoliczności są tymi,

które w świetle art. 386 § 2 i 4 k.p.c. usprawiedliwiają wydanie orzeczenia kasatoryjnego, a nie reformatoryjnego, i - w zależności od wyniku - albo oddala zażalenie, albo uchyla zaskarżony wyrok (zamiast wielu: postanowienie Sądu Najwyższego z 15 listopada 2023 r., III CZ 237/23).

Uchylenie wyroku przez sąd odwoławczy połączone z przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji może nastąpić w razie nierozpoznania istoty sprawy przez ten sąd albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, ewentualnie zachodzi nieważność postępowania (wówczas dodatkowo znoszone jest postępowanie w zakresie objętym nieważnością). Podstawą wydania zaskarżonego wyroku była przesłanka związana z koniecznością przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości.

Sąd Najwyższy podziela stanowisko zaprezentowane w tym zakresie w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie.

Sąd I instancji, wydając wyrok oddalający powództwo wniesione przez powodową spółkę oraz Sąd II instancji, oddalając apelację od tego wyroku wniesioną przez powódkę, stanęły na stanowisku, że w niniejszej sprawie nie są spełnione przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa Członkowskiego za naruszenie prawa unijnego. Sądy obu instancji, uznając powództwo za bezzasadne, wskazały przede wszystkim, że dyrektywa 2001/14 nie przyznaje przewoźnikom kolejowym prawa do uiszczania opłat w określonej, maksymalnej wysokości. Ponadto, zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Sądy obu instancji, wydanie przez TSUE wyroku stwierdzającego, że Rzeczpospolita Polska dokonała wadliwej implementacji dyrektywy 2001/14 nie oznacza jeszcze, że naruszenie prawa unijnego, którego dopuściła się Rzeczpospolita Polska, było wystarczająco poważne, aby uzasadniało odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. W ocenie Sądów obu instancji istotną okolicznością w sprawie jest również fakt, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14 był na tyle niejasny i nieprecyzyjny, iż powodował wątpliwości w praktyce wielu Państw Członkowskich.

Z uwagi na powyższe stanowisko Sądów obu instancji, wykluczające co do zasady odpowiedzialność pozwanych z uwagi na niespełnienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa unijnego wypracowanych w orzecznictwie TSUE, postępowanie dowodowe w niniejszej sprawie zostało przeprowadzone w bardzo ograniczonym zakresie.

Rozpoznając skargę kasacyjną powódki wniesioną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2017 r. Sąd Najwyższy postanowił zwrócić się do TSUE z następującymi pytaniami prawnymi (postanowienie Sądu Najwyższego z 28 listopada 2019 r., I CSK 435/18):

„1) czy przepisy dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r., a w szczególności art. 4 ust. 5 oraz art. 30 ust. 1, 3, 5 i 6 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie dochodzeniu przez przedsiębiorcę kolejowego, z pominięciem sądowej kontroli decyzji organu nadzorczego, roszczeń odszkodowawczych w stosunku do państwa członkowskiego z powodu nieprawidłowej implementacji dyrektywy w sytuacji, w której elementem odszkodowania byłaby nadpłacona opłata za użytkowanie infrastruktury kolejowej?

2) czy przyjęcie, że prawo do odszkodowania na podstawie prawa wspólnotowego za wadliwe stosowanie prawa Unii Europejskiej, a w szczególności za wadliwą implementację dyrektywy lub brak jej implementacji, przysługuje wyłącznie, gdy naruszona norma jest dla jednostek źródłem uprawnienia, naruszenie prawa ma charakter kwalifikowany (w szczególności w postaci oczywistego i ciężkiego przekroczenia władzy dyskrecyjnej państwa członkowskiego przy implementacji dyrektywy), a związek przyczynowy między naruszeniem a szkodą ma charakter związku bezpośredniego, sprzeciwia się regulacji prawa państwa członkowskiego, które przyznaje w takich przypadkach prawo do odszkodowania przy spełnieniu mniej surowych przesłanek?”.

TSUE udzielił odpowiedzi na powyższe pytania w wyroku z 6 listopada 2019 r., C-120/20. Zgodnie z przywołanym wyżej wyrokiem przedsiębiorca kolejowy ma możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w stosunku do państwa członkowskiego z powodu wadliwej implementacji dyrektywy 2001/14 leżącej

u podstaw domniemanej nadpłaconej opłaty na rzecz zarządcy infrastruktury kolejowej pod warunkiem, że organ regulacyjny (w polskich realiach: Prezes UTK) oraz sąd właściwy do rozpoznawania środków odwoławczych od decyzji tego organu (w polskich realiach: Sąd Okręgowy w Warszawie – XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) rozstrzygną w przedmiocie zgodności z prawem tej opłaty.

Jednocześnie TSUE orzekł, że prawo krajowe regulujące odpowiedzialność cywilną może uzależniać prawo jednostek do uzyskania odszkodowania z tytułu szkody poniesionej wskutek naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie od mniej surowych przesłanek niż przesłanki przewidziane w prawie Unii.

Mając na uwadze powyższe odpowiedzi TSUE na zadane pytania prejudycjalne, Sąd Najwyższy wskazał, że sąd powszechny powinien w pierwszej kolejności zbadać, czy opłaty, których dotyczy pozew, zostały skutecznie zakwestionowane w postępowaniu przed krajowym organem regulacyjnym (Prezesem UTK), zwracając przy tym uwagę, że postępowania w tym przedmiocie toczyły się przed SN. Jednym z postępowań przywołanych przez SN w wyroku z 17 listopada 2021 r. jest sprawa I NSKP 2/21 dotycząca rozkładu jazdy pociągów 2012/2013 (jest to jeden z okresów objętych żądaniem pozwu).

Ustalenia dotyczące tego, co do których okresów zostały wydane rozstrzygnięcia kwestionujące prawidłowość opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, nie zostały poczynione ani przez Sąd I instancji ani przez Sąd II instancji. Ustalenia te, z uwagi na to, że w świetle przywołanego wyroku TSUE z 8 lipca 2021 r. w sprawie C-120/20 będą miały kluczowe znaczenie dla oceny zasadności powództwa, nie powinny być po raz pierwszy czynione dopiero w postępowaniu apelacyjnym. Stwierdzenie przez sąd powszechny, że został wydany, np. prawomocny wyrok odmawiający P. zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i za dostęp na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów na dany rozkład jazdy pociągów, będzie warunkowało możliwość badania dalszych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanych.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego na gruncie przesłanki uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji w postaci nierozpoznania istoty sprawy przyjmuje się, że jest ona spełniona w sytuacji, gdy sąd I instancji dokonał oceny prawnej roszczenia bez oparcia jej o właściwie ustaloną podstawę faktyczną i w związku z tym w sprawie zachodzi potrzeba poczynienia po raz pierwszy niezbędnych ustaleń faktycznych (zamiast wielu: postanowienie Sądu Najwyższego z 21 grudnia 2023 r., III CZ 197/23).

Mimo że Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z 14 czerwca 2022 r. nie powołał się na nierozpoznanie przez Sąd I instancji istoty sprawy, to nie ulega wątpliwości, że w niniejszej sprawie zachodzi potrzeba poczynienia niezbędnych ustaleń faktycznych po raz pierwszy. Zakres postępowania dowodowego przeprowadzonego w niniejszej sprawie był zdeterminowany przyjęciem przez Sądy obu instancji określonego sposobu rozumienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenia prawa unijnego, który wpływał na zakres okoliczności faktycznych ustalonych przez Sądy.

W świetle stanowiska Sądu Najwyższego wyrażonego w uzasadnieniu wyroku z 17 listopada 2021 r. zachodzi potrzeba rozważenia przez sądy innego sposobu rozumienia przesłanek tej odpowiedzialności, co wiąże się z koniecznością dokonania ustaleń faktycznych, które do tej pory na żadnym etapie postępowania nie zostały poczynione. Poczynienie tych ustaleń będzie wymagało przeprowadzenia w całości postępowania dowodowego, przy czym do decyzji Sądu I instancji będzie należało, czy elementem tego postępowania dowodowego będzie również dowód z opinii biegłego. Jedynie na marginesie Sąd Najwyższy wskazuje, że w sprawie, w której SN wydał wyrok z 9 czerwca 2021 r., I NSKP 2/21, został przeprowadzony dowód z opinii biegłego z dziedziny rachunkowości, który wypowiedział się na temat tego, które koszty wymienione w kalkulacji opłaty podstawowej w projekcie przedłożonym przez P., a zatwierdzonym zaskarżoną decyzją Prezesa UTK, nie mają charakteru kwalifikowanego, tj. nie stanowią bezpośredniego rezultatu wykonywania przejazdów pociągami.

Z uwagi na to, że w niniejszej sprawie zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości, przerzucenie na Sąd II instancji ciężaru

poczynienia ustaleń zgodnie z wytycznymi Sądu Najwyższego zawartymi w uzasadnieniu wyroku z 17 listopada 2021 r. skutkowałoby tym, że sprawa wyłącznie z formalnego punktu widzenia zostałaby rozpoznana w postępowaniu dwuinstancyjnym. W istocie jednak doszłoby do jej rozpoznania wyłącznie przez Sąd II instancji.

Tymczasem dla prawidłowego stosowania art. 386 § 4 k.p.c. kluczowe znaczenie ma aspekt poszanowania uprawnień stron wynikających z zasady dwuinstancyjności postępowania oraz zapobiegania ograniczenia praw stron, które byłoby skutkiem skupienia całego ciężaru orzeczenia (faktycznego i prawnego) tylko w drugiej instancji (zob. np. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2024 r., III CZ 502/22).

Fakt, że postępowanie apelacyjne jest kontynuacją postępowania merytorycznego i sąd odwoławczy jest obowiązany rozpoznać sprawę po raz wtóry, nie pozbawia tego postępowania funkcji kontrolnej. Przenoszenie w takiej sytuacji procesowej ciężaru konstruowania podstawy faktycznej rozstrzygnięcia do sądu drugiej instancji wypaczałoby sens dwuinstancyjnego postępowania sądowego, zagwarantowanego stronom w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP (zamiast wielu: postanowienie Sądu Najwyższego z 22 października 2020 r., IV CZ 63/20).

Istotne znaczenie ma również to, że zgodnie z art. 398³ § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. W razie poczynienia określonych ustaleń po raz pierwszy dopiero przez Sąd II instancji a także w razie przeprowadzenia przez ten Sąd dowodu z opinii biegłego, strony nie mogłyby skutecznie zakwestionować tych ustaleń ani oceny dowodów przeprowadzonej przez Sąd II instancji. W świetle art. 398³ § 3 k.p.c. niedopuszczalna jest bowiem w skardze kasacyjnej polemika z oceną dowodów przeprowadzonych w sprawie, w tym oceną dowodu z opinii biegłego (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2023 r., I CSK 1826/22).

Biorąc pod uwagę zakres ustaleń faktycznych, które muszą być poczynione w niniejszej sprawie po raz pierwszy i skorelowany z nimi zakres niezbędnego do przeprowadzenia postępowania dowodowego a także konieczność rozważenia sposobu rozumienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za

naruszenie prawa unijnego innego niż przyjęty przez Sądy obu instancji, zasadne było uchylenie przez Sąd Apelacyjny w Warszawie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 24 marca 2016 r. i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania z pozostawieniem temu Sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

Z przytoczonych względów, na podstawie art. 394¹ § 3 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁴ k.p.c., Sąd Najwyższy oddalił zażalenie, pozostawiając rozstrzygnięcie o kosztach postępowania zażaleniowego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie (art. 108 § 2 k.p.c. w zw. z art. 394¹ § 3 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.).

[SOP]

(r.g.)