

Przemysław Ciszak*, Marcin Kraśniewski**

Obiekty infrastruktury usługowej w teorii i praktyce prawa gospodarczego publicznego

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Operator obiektów infrastruktury usługowej jako nowa kategoria podmiotów poddanych regulacji gospodarczej w sektorze kolejowym
- III. Udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej jako nowy instrument regulacji gospodarczej sektora kolejowego
 1. Założenia prawa unijnego w zakresie udostępniania obiektów infrastruktury usługowej
 2. Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej jako odpowiedź na potrzeby krajowego rynku przewozów
 3. Zakres przedmiotowy dostępu do obiektów infrastruktury usługowej
 4. Odmowa dostępu do obiektów infrastruktury usługowej
 5. Ochrona przewoźnika kolejowego jako podmiotu uprawnionego do dostępu do obiektów infrastruktury usługowej
- IV. Charakter dostępu do obiektów infrastruktury usługowej jako instrumentu regulacji gospodarczej sektora kolejowego
- V. Udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych
- VI. Wnioski

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest analizie prawa unijnego i prawa krajowego w zakresie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej. Celem artykułu jest wykazanie – po pierwsze, że w przypadku dostępu do obiektów infrastruktury usługowej stanowiącego nowy instrument regulacji gospodarczej mamy do czynienia z instrumentem tej regulacji, który nakierowany jest na wypracowanie innych celów aniżeli zapewnienie konkurencji w sektorze kolejowym. Po drugie – że w przypadku relacji pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a operatorem obiektów infrastruktury usługowej nie występuje *unbundling*. Po trzecie – że dostęp do obiektów infrastruktury usługowej jest instrumentem prawnym chroniącym także operatorów obiektów infrastruktury usługowej. Po czwarte wreszcie, celem niniejszego opracowania jest przedstawienie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej w kształtującej się praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych w Polsce.

* Radca prawny w Kancelarii Pawełczyk Radcowie Prawni i Adwokaci; kontakt e-mail: cizsak@pawelczyk.pl.

** Doktorant w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sekretarz naukowy i członek zespołu w Laboratorium Klimatyczno-Energetycznym CARS UW; wiceprezes Zarządu Polskiej Fundacji Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej IUS PUBLICUM w Warszawie; kontakt e-mail: mkrasniewski@wpia.uni.lodz.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8552-4182>.

Słowa kluczowe: obiekty infrastruktury usługowej; infrastruktura usługowa; operator infrastruktury usługowej; przewoźnik kolejowy; *unbundling*; dostęp stron trzecich do sieci; sądownictwo administracyjne.

JEL: K12, K21, K32, K33

I. Wstęp

Zmienność i złożoność stosunków gospodarczych w sektorach infrastrukturalnych wymusza na prawodawcach unijnym i krajowym stosowanie nowych instrumentów regulacji gospodarczej. Instrumenty regulacji gospodarczej są pochodną samych celów gospodarczych, jakie powinny zostać osiągnięte w danym sektorze infrastrukturalnym. Regulacja gospodarcza realizuje bowiem kilka celów gospodarczych w danym sektorze, które nie są możliwe do osiągnięcia przy wykorzystaniu innych funkcji państwa wobec gospodarki, takich jak policja gospodarcza czy reglamentacja gospodarcza (tak m.in.: Ogus, 1994, s. 1 i n.; Kosiński, 2019, *passim*; Kraśniewski, 2020, s. 9 i n.). Pod tym względem sektor kolejowy nie odbiega od innych sektorów infrastrukturalnych. Nie jest bowiem możliwe wskazanie jednego, realizowanego przez regulację gospodarczą celu (inaczej: Jarecki, 2019). Błędne jest bowiem przekonanie, że regulacja gospodarcza realizuje wyłącznie konkurencję jako cel determinujący jej poszczególne instrumenty prawne (zob. szerzej: Kraśniewski, 2020, s. 9–10; Wajda, 2020, s. 9–27).

Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej stanowi nowy instrument regulacji gospodarczej w sektorze kolejowym, zmierzający do realizacji celów gospodarczych wykraczających poza samą konkurencję. Hipoteza badawcza niniejszego opracowania zakłada, że dostęp do obiektów infrastruktury usługowej stanowi nowy instrument regulacji gospodarczej, którego celem jest zarówno pogłębienie konkurencji w sektorze kolejowym, jak i mająca charakter prospołeczny racjonalizacja dostępu do tych obiektów.

Postawienie powyższej hipotezy badawczej jest wywołane postrzeganiem dostępu do obiektów infrastruktury usługowej w praktyce obrotu gospodarczego w sektorze kolejowym przez jego uczestników. Na samym wstępie rozważań należy bowiem stwierdzić, że dostęp do obiektów jest postrzegany przez samych uprawnionych, a więc na gruncie ustawy o transporcie kolejowym (dalej: *uotk*)¹, przewoźników kolejowych jako obowiązek wiążący się z dodatkowym kosztem wynikającym z prowadzonej działalności gospodarczej². Nie jest on zatem postrzegany jako instrument pogłębiający stan konkurencji w sektorze kolejowym. Istota dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, która zostanie szczegółowo zaprezentowana w poniższym tekście, sprowadza się do statuowania publicznoprawnego obowiązku nałożonego na podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wykonywania przewozów kolejowych, która pociąga za sobą dodatkowe koszty tej działalności. To zaś pozwala na wysnucie wniosku, że dostęp do obiektów infrastruktury usługowej przekłada się na obniżenie konkurencyjności sektora kolejowego, a zatem nie pogłębia stanu konkurencji na rynku. Z tych też względów należy zadać pytanie, jakie

¹ Ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1043, 1378, 1778). Rozwiązania prawne w zakresie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej zostały implementowane do porządku krajowego zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE 2012 L 343, s. 32).

² Pogląd przyjęty na samym początku badania wypracowano na podstawie praktyki orzeczniczej, która została przedstawiona w niniejszym opracowaniu.

cele są realizowane przez nowy instrument regulacji gospodarczej, jakim jest dostęp do obiektów infrastruktury usługowej.

Celem badawczym artykułu jest analiza rozwiązań prawnych unijnych i krajowych w zakresie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, która pozwoli na określenie znaczenia i istoty tego instrumentu prawnego w sektorze kolejowym. Badania odwołują się zarówno do teoretycznych podstaw prawa gospodarczego publicznego, określających m.in. istotę i znaczenie *unbundlingu* i zasady dostępu stron trzecich do sieci jako tradycyjnych instrumentów regulacji gospodarczej sektora kolejowego, a także praktycznego funkcjonowania przepisów prawnych unijnych i krajowych w obrocie gospodarczym, w tym zwłaszcza stosowania prawa przez sądy administracyjne w Polsce.

II. Operator obiektów infrastruktury usługowej jako nowa kategoria podmiotów poddanych regulacji gospodarczej w sektorze kolejowym

Operator obiektu infrastruktury usługowej jest podmiotem poddanym regulacji gospodarczej w sektorze kolejowym, a także przez tę regulację wykreowany. Zidentyfikowana luka w obrocie gospodarczym oraz zawodność instrumentów prawa prywatnego w określaniu relacji pomiędzy przewoźnikami a operatorami (Ciszak, i Kraśniewski, 2017, s. 161 i n.) uzasadniały wprowadzenie publicznoprawnego obowiązku dla przewoźników, który można ogólnie sprowadzić do partycypowania w kosztach utrzymania obiektów infrastruktury usługowej wykorzystywanych w działalności gospodarczej w sektorze kolejowym.

Zgodnie z dyrektywą 2012/34 operatorem infrastruktury usługowej jest każdy podmiot, zarówno publiczny, jak i prywatny, odpowiedzialny za zarządzanie co najmniej jednym obiektem infrastruktury usługowej lub świadczący przedsiębiorstwom kolejowym jedną lub więcej usług związanych z koleją³. Operatorem jest zatem nie tylko podmiot dysponujący określonym, chociażby jednym obiektem infrastruktury kolejowej, ale także podmiot świadczący określone w dyrektywie 2012/34⁴ usługi na rzecz przedsiębiorstw kolejowych. Ł. Ziarko wskazuje jednocześnie, że operatorami mogą być przedsiębiorstwa kolejowe, zarządcy infrastruktury kolejowej, ale również podmioty wywodzące się spoza tradycyjnie rozumianego sektora transportu kolejowego (2013, s. 15).

Pojawienie się operatorów obiektów infrastruktury usługowej w porządku prawnym prowadzi nie tylko do wyodrębnienia nowej kategorii podmiotów działających w sektorze, lecz także do przypisania nowej funkcji dotychczasowym podmiotom, zwłaszcza przedsiębiorstwom kolejowym. W zasadzie należy przyjąć, że istotniejsze wydaje się wykreowanie nowej funkcji, albowiem w sektorze kolejowym UE co prawda nastąpiło otwarcie rynku na nową działalność gospodarczą, nie odnotowano jednak wzrostu liczby jego uczestników – operatorami tymi są co do zasady podmioty będące zarządcami infrastruktury kolejowej albo przedsiębiorstwa kolejowe⁵. Nowa funkcja tych ostatnich prowadzi do powstania nowych relacji pomiędzy przedsiębiorstwami kolejowymi, co przejawia się w zawieraniu umów o dostęp do infrastruktury usługowej. Tym samym prawo UE legitymizuje pobieranie opłat za dostęp do tego rodzaju infrastruktury od wszystkich

³ Art. 3 pkt 12 dyrektywy 2012/34.

⁴ Załącznik II.

⁵ Zgodnie z terminologią prawa unijnego.

przedsiębiorstw korzystających z tych obiektów, ograniczając jednocześnie finansowe zaangażowanie przedsiębiorstwa dysponującego fizycznie danym obiektem.

W prawie krajowym operator obiektu infrastruktury usługowej, zgodnie z literalnym rozumieniem tego terminu, jest podmiotem wykonującym działalność polegającą na zarządzaniu obiektem infrastruktury usługowej lub świadczeniu na rzecz przewoźników kolejowych co najmniej jednej z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do uotk⁶. Operatorem jest zatem każdy podmiot zarówno publiczny, jak i prywatny, który zarządza co najmniej jednym obiektem infrastruktury usługowej lub wykonującym co najmniej jedną usługę świadczoną na rzecz przewoźnika kolejowego w tych obiektach (podobnie: Jarecki, 2019, s. 74). Operator tym samym nie musi jednocześnie zarządzać obiektem i świadczyć określonej usługi w tym obiekcie. Szeroki zakres podmiotowy przesądza, że operatorzy nie stanowią homogenicznej kategorii. Podmioty te można podzielić opierając się na różnych kryteriach, które wskazują ich zróżnicowany charakter. Najistotniejszy wydaje się podział na operatorów publicznych i prywatnych, a także na podstawie kryterium rodzaju obiektu.

Szczególne miejsce w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich zajmuje operator stacji pasażerskiej, który w polskim porządku prawnym jest traktowany jako szczególna kategoria operatorów. Ustawa zakłada bowiem odrębne rozwiązania prawne⁷ dla tego podmiotu, które wpływają na funkcjonowanie kolejowych przewozów pasażerskich. Operatorem stacji pasażerskiej jest wyłącznie podmiot zarządzający stacją pasażerską⁸, co oznacza, że operatorem stacji nie jest podmiot wykonujący chociażby jedną z usług na rzecz przewoźnika kolejowego. Odmienność pozycji operatorów stacji pasażerskich, a więc operatorów obiektów infrastruktury usługowej w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich wynika z przedmiotu, którym zarządzają, tj. stacją pasażerską, stanowiącą główny, choć nie jedyny, obiekt infrastruktury usługowej z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, a także sposobu w jakim zarządzany obiekt jest wykorzystywany.

Odmienność pozycji operatora obiektu infrastruktury usługowej, jakim jest operator stacji pasażerskiej, wpływa na relacje pomiędzy podmiotami poddanymi regulacji gospodarczej w sektorze kolejowym. Prawo wprowadza bowiem wyraźne wyróżnienie pozycji operatorów stacji pasażerskich, którzy zarządzają obiektami mającymi szczególne znaczenie dla pasażerów kolei. Korzystanie ze stacji przez pasażera jest jednoznaczne z korzystaniem z tejże przez przewoźników kolejowych, którzy ponoszą koszty z tym związane. W tym wypadku regulacja daje nie jako pierwszeństwo ochronie publicznych dóbr gospodarczych w sektorze kolejowym kosztem partykularnych interesów poszczególnych przewoźników kolejowych, umożliwiając obciążanie ich kosztami z tytułu korzystania z obiektu stanowiącymi dodatkowy ciężar ekonomiczny. Wola przewoźnika kolejowego została zatem ograniczona przez regulację gospodarczą – przyjęto, że decydujące znaczenie mają potrzeby pasażerów. Pozycja operatora stacji pasażerskiej wskazuje jednocześnie na atypowość stosunków gospodarczych w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich.

⁶ Art. 4 pkt 52 uotk.

⁷ Rozdz. 6b uotk.

⁸ Art. 4 pkt 54 uotk.

III. Udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej jako nowy instrument regulacji gospodarczej sektora kolejowego

1. Założenia prawa unijnego w zakresie udostępniania obiektów infrastruktury usługowej

Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednolitego obszaru kolejowego wymagało zwrócenia większej uwagi na kwestie usług związanych z koleją, które powinny być dostępne dla wszystkich uczestników rynku (Laisi, 2012, s. 14). W wielu państwach członkowskich obiekty infrastruktury kolejowej znajdują się we władaniu przedsiębiorstw kolejowych, albowiem tradycyjnie postrzegano je jako nierozłącznie związane z działalnością przewozową (Jarecki, 2019, s. 75).

Dyrektywa 2012/34 wprowadziła pojęcie „obiekt infrastruktury usługowej”⁹, przez co dokonała wyraźnego rozróżnienia pomiędzy tego typu obiektami a infrastrukturą kolejową¹⁰. M. Będkowski-Koziół i Ł. Gołąb wskazują, że korzystanie z obiektów infrastruktury usługowej jest krytycznym elementem organizacji procesu przewozowego (2017, s. 151). S.A. Jarecki słusznie natomiast podnosi, że dla wykonywania przewozów kolejowych jest wymagane „nie tylko korzystanie z liniowej infrastruktury kolejowej (torów), ale także z wielu obiektów infrastruktury punktowej i usług w nich świadczonych, takich jak stacje pasażerskie” (2019, s. 63).

Prawo UE nałożyło na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu sprawiedliwego, niedyskryminacyjnego i na przejrzystych warunkach¹¹. Obiekty infrastruktury usługowej są udostępniane na podstawie wniosku złożonego przez zainteresowany podmiot¹². Jak słusznie wskazuje S.A. Jarecki, wnioskodawcą w tej sprawie może być nie tylko przedsiębiorstwo kolejowe, a zatem nie tylko podmioty uprawnione do wykonywania przewozów kolejowych (2019, s. 84). Zgodnie z prawem unijnym wnioski mogą złożyć przedsiębiorstwa kolejowe, a także inne podmioty zainteresowane uzyskaniem dostępu ze względu na świadczenie usług publicznych lub ze względów handlowych (względy komercyjne, związane z prowadzoną działalnością gospodarczą)¹³. Wnioskodawcy wskazują w swoich wnioskach obiekt infrastruktury usługowej lub usługę związaną z koleją, których dotyczy wnioski o dostęp.

Operatorzy obiektów infrastruktury usługowej nie mogą uzależniać dostępu do obiektu lub świadczenia usług związanych z koleją od obowiązkowego zakupu innych usług niezwiązanych z usługą¹⁴, której dotyczy wnioski¹⁵. Tym samym prawo unijne przesądza jednoznacznie o dobrowolności korzystania z usług świadczonych w obiektach. Przedsiębiorstwo kolejowe bądź inny zainteresowany podmiot ma prawo zorganizować dane usługi w ramach własnych zasobów finansowych, organizacyjnych i kadrowych, w tym na terenie obiektu infrastruktury usługowej (*in house*).

⁹ Obiekt infrastruktury usługowej oznacza instalację, w tym grunt, budynek i sprzęt, które zostały specjalnie przygotowane, w całości lub w części, aby umożliwić świadczenie jednej lub większej liczby usług, o których mowa w załączniku II pkt 2–4 dyrektywy 2012/34.

¹⁰ Pierwsza analiza tego zjawiska w polskim porządku prawnym została dokonana przez P. Ciszaka i M. Kraśniewskiego (2017, s. 161–178).

¹¹ Art. 10 ust. 2 dyrektywy 2012/34.

¹² Art. 8 ust. 1 rozporządzenie wyk. 2017/2177.

¹³ Art. 3 pkt 19 dyrektywy 2012/34.

¹⁴ W prawie unijnym oprócz usług o minimalnym zakresie, które są udostępniane przez operatorów obiektów, wyróżnia się również usługi pomocnicze i usługi dodatkowe. Szczegółowy wykaz tych usług zawarto w załączniku II do dyrektywy 2012/34 (pkt. 2 i 3).

¹⁵ Art. 8 ust. 2 rozporządzenie wyk. 2017/2177.

2. Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej jako odpowiedź na potrzeby krajowego rynku przewozów

Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej wprowadzony w wyniku implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego stanowi odpowiedź na potrzeby sygnalizowane, na gruncie dzisiejszych przepisów uotk, przez samych operatorów obiektów infrastruktury usługowej, a zwłaszcza operatorów stacji pasażerskiej¹⁶. Operatorzy zwracali bowiem uwagę na konieczność obciążenia przewoźników kolejowych kosztami związanymi z eksploatacją przez nich takich obiektów, jak stacje pasażerskie czy terminale towarowe. Brak przepisów prawnych określających zasady dostępu do obiektów infrastruktury usługowej przekładał się natomiast na sam stan tych obiektów, których utrzymanie finansowe spoczywało wyłącznie na operatorach. Warto w tym miejscu także podnieść, że operator obiektu infrastruktury usługowej nie otrzymywał rekompensaty z tego tytułu, na warunkach zbliżonych do tych, jakie występują w przypadku utrzymania infrastruktury kolejowej. Z tego też względu brak prawnie określonego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, a w zasadzie sprzężonego z nim obowiązku ponoszenia opłat za ten dostęp, może stanowić barierę finansową dla operatorów obiektów infrastruktury usługowej, a zwłaszcza stacji pasażerskiej, co w konsekwencji wpłynie na efektywność i atrakcyjność usług oferowanych przez transport kolejowy pasażerom (Ciszak i Kraśniewski, 2017, s. 172–173).

Podobne przekonanie wyrażał także regulator sektora kolejowego, jakim jest Prezes UTK. Organ przyjął, że „w celu faktycznego zwiększenia efektywności, dostępności oraz atrakcyjności usług transportu kolejowego oraz utrzymania odpowiednich standardów czystości i porządku na stacjach pasażerskich, konieczne jest zapewnienie operatorom stacji finansowania działań mających na celu zwiększenie atrakcyjności transportu kolejowego we wskazanym powyżej zakresie”¹⁷.

Obowiązek udostępnienia obiektu infrastruktury usługowej należy wyprowadzić z art. 36a ust. 1 uotk oraz art. 36f ust. 4 uotk, które nakładają na operatora obiektu infrastruktury usługowej obowiązek udostępnienia obiektu, polegający na umożliwieniu przewoźnikowi kolejowemu dostępu oraz świadczenie określonych usług na zasadach niedyskryminacji i równego traktowania (Góra i Bartochowska-Jaśniewska, 2017, s. 26). Przy czym, zgodnie z art. 36c ust. 1 uotk, przewoźnik kolejowy nabywa prawo do korzystania z usług świadczonych w obiekcie po zawarciu z operatorem umowy określającej w szczególności prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami. Umowa zawierana jest na wniosek przewoźnika kolejowego, zainteresowanego udostępnianiem obiektu infrastruktury usługowej, a zatem umożliwieniem przewoźnikowi kolejowemu dostępu do obiektu. Generalną zasadą jest więc wnioskowanie o dostęp do obiektu infrastruktury usługowej, co stanowi podstawę zawarcia umowy pomiędzy operatorem a przewoźnikiem kolejowym. Podkreślić należy, na co zwraca uwagę ustawodawca w art. 36a ust. 1 uotk, iż udostępnienie obiektu przez operatora infrastruktury usługowej polega na umożliwieniu dostępu przewoźnikowi kolejowemu do określonych elementów infrastruktury usługowej oraz korzystania z usług. Tym samym, istotnym elementem umowy pomiędzy przewoźnikiem a operatorem obiektu infrastruktury usługowej jest samo umożliwienie korzystania z obiektu i świadczonych w nim usług, co nabiera szczególnego znaczenia w przypadku stacji

¹⁶ Na ten temat zob. więcej P. Ciszak, M. Kraśniewski (2017, s. 172 i n.).

¹⁷ Pismo Prezesa UTK do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 17.10.2017 r., DRRK-WR.78.13.2017.2.ER, niepublikowane.

pasażerskich. Nie jest bowiem istotne z punktu widzenia obowiązków stron umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej czy pasażerowie korzystający z usług danego przewoźnika kolejowego rzeczywiście korzystają ze stacji pasażerskiej i świadczonych w jej ramach usług. Istotny jest fakt udostępnienia danej stacji kolejowej przewoźnikowi, czyli zapewnienie możliwości korzystania z niej przez pasażerów.

Obowiązek operatora obiektu infrastruktury usługowej jest bowiem zespolony z prawem przewoźnika kolejowego, a w przypadku stacji pasażerskiej – prawem pasażera. Jednocześnie po stronie przewoźnika kolejowego powstaje obowiązek korzystania z obiektu zgodnie z jego regulaminem¹⁸, a także obowiązek uiszczania opłat za dostęp¹⁹.

3. Zakres przedmiotowy dostępu do obiektów infrastruktury usługowej

Zakres przedmiotowy dostępu do infrastruktury usługowej jest wyznaczony przez wskazanie obiektów należących do tej infrastruktury oraz usług w nich świadczonych w ustawowym katalogu²⁰. Dla wykonywania działalności gospodarczej w sektorze kolejowych przewozów pasażerskich kluczowe jest bowiem świadczenie usług, które przekładają się na jakość kolejowych usług przewozowych. Z tego względu operator obiektu jest zobowiązany do udostępnienia obiektu oraz świadczenia w nim usług.

Na szczególną uwagę zasługuje udostępnianie stacji pasażerskiej. Funkcje jakie ona pełni są złożone, albowiem jest ona obiektem obsługi zarówno przewoźników, jak i pasażerów, co znajduje swój wyraz w ustawowym określeniu zakresu jej udostępnienia pasażerom. W przypadku stacji pasażerskiej ustawodawca w art. 36j uotk dookreśla bowiem obowiązek operatora, który z jednej strony polega na umożliwieniu korzystania ze stacji pasażerskiej przez podróżnych, z drugiej zaś – na udostępnieniu przewoźnikom kolejowym powierzchni służącej do obsługi podróżnych, w tym powierzchni przed kasami, poczekalni, powierzchni stanowiącej dostęp do peronów z drogi publicznej lub dworca kolejowego, a także powierzchni służącej do umieszczenia dodatkowych informacji dla pasażerów²¹. Przyjęty podział czynności w ramach udostępniania stacji pasażerskiej na te dotyczące pasażera oraz te odnoszące się do przewoźnika wynika z określonej w art. 36k ust. 1 uotk zasady, że stacje pasażerskie są udostępniane podróżnym nieodpłatnie, w odniesieniu do przewoźników kolejowych udostępnianie odbywa się zaś na zasadach określonych w rozdziale 6a uotk, czyli m.in. na zasadzie odpłatności. W kwalifikacji obiektów infrastruktury kolejowej kluczową funkcją jest zatem obsługa przewoźnika kolejowego/pasażera w związku z podróżą kolejowym transportem pasażerskim.

Zakres elementów stacji pasażerskiej nie jest jednak stały i nie stanowi zamkniętego katalogu. Wymienione elementy stacji pasażerskiej stanowią bowiem część stacji, które zostały uznane przez ustawodawcę krajowego za najważniejsze z punktu widzenia niezakłóconego funkcjonowania kolejowych przewozów pasażerskich. Jednocześnie oznacza to, że obowiązek operatora dotyczy zapewnienia dostępu do wszystkich elementów stacji pasażerskiej tak przewoźnikom kolejowym, jak i pasażerom. Oznacza to, że zadania w tym zakresie, jakie wykonują operatorzy

¹⁸ Regulamin zgodnie z art. 36f ust. 1 uotk określa operator.

¹⁹ Wysokość opłat zgodnie z art. 36e ust. 1 uotk określa operator.

²⁰ Załącznik nr II do uotk.

²¹ Art. 36j ust. 1 pkt 2 uotk.

obiektów infrastruktury usługowej, mają charakter zadań publicznych. Dlatego też stosuje się tu konstrukcję zbliżoną do tej, jaka jest przewidziana w sektorze pocztowym, gdzie operatorom pocztowym świadczącym usługi powszechne gwarantuje się dostęp do wskazanych elementów sieci pocztowej – ich zaś operator jest zobowiązany do udostępnienia (zob. Kraśniewski, 2016, s. 145–146). Podobną wykładnię – celowościową – należy stosować także do innych obiektów wykorzystywanych w sektorze kolejowym.

Przedstawiony powyżej zakres przedmiotowy nie jest jednak wyłącznym zakresem dostępu do obiektów infrastruktury usługowej. Przewoźnicy kolejowi mają bowiem zagwarantowany także dostęp w szerszym zakresie, tj. do usług dodatkowych i pomocniczych²², przy czym usługi dodatkowe nie muszą być świadczone przez operatora obiektu infrastruktury usługowej w danym obiekcie. Usługi dodatkowe i pomocnicze mają bowiem charakter komercyjny i nie podlegają ograniczeniom w zakresie kształtowania opłaty za korzystanie z tych usług. Jeśli jednak operator obiektu infrastruktury usługowej świadczy takie usługi, to świadczy je na równych i niedyskryminujących zasadach²³.

Można zatem przyjąć, że przewoźnikom kolejowym zagwarantowany jest minimalny dostęp do obiektów infrastruktury usługowej, który obejmuje usługi podstawowe świadczone w obiekcie, mające po części charakter zadań publicznych, w szczególności w przypadku stacji pasażerskiej bądź dostęp do nich jest wyrazem racjonalizacji wykorzystania majątku kolejowego. Pozostałe usługi mają charakter stricte komercyjny i jako takie nie są gwarantowane przez prawo, co oznacza, że o ich świadczeniu decydują wyłącznie operatorzy obiektów.

4. Odmowa dostępu do obiektów infrastruktury usługowej

Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej nie ma charakteru bezwzględnego z wyjątkiem dostępu do stacji pasażerskiej. W przypadku stacji pasażerskiej operator nie ma możliwości odmowy dostępu pasażerom, co oznacza, że nie jest możliwe odmówienie udostępnienia obiektu przewoźnikowi kolejowemu, który w tym przypadku jest zobowiązany do zawarcia umowy na rzecz pasażerów.

Operator może odmówić dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, jeśli wykáže że: przewoźnik może wykonać planowany przewóz kolejowy na porównywalnych ekonomicznie warunkach, korzystając z innego udostępnianego obiektu, z wyjątkiem sytuacji, gdy przewoźnik poinformuje operatora, że operator wskazanego obiektu odmówił mu do niego dostępu, lub pozytywne rozpatrzenie wniosku wiązałoby się z koniecznością poniesienia przez operatora nakładów, które są konieczne dla uwzględnienia wszystkich złożonych wniosków, lub ze względu na brak wystarczającej zdolności przepustowej pozytywne rozpatrzenie wniosku uniemożliwiłoby temu operatorowi realizację uzasadnionych potrzeb własnych lub wykonanie zobowiązań wynikających z umów zawartych uprzednio z innymi przewoźnikami kolejowymi²⁴.

Sformułowane przesłanki mają charakter ogólny, a zatem odnoszą się także do stacji pasażerskiej. Jednak przepis art. 36j ust. 1 pkt uotk wyłącza możliwość blokowania dostępu, a sama stacja nie ma ograniczonej przepustowości, która uniemożliwiłaby dostęp pasażerom (zob. Ciszak i Kraśniewski, 2017, s. 173).

²² Katalog tych usług został określony w ust. 3 pkt 1 i 2 Załącznika II do uotk.

²³ Art. 36a ust. 6 uotk.

²⁴ Art. 36b ust. 4 uotk.

5. Ochrona przewoźnika kolejowego jako podmiotu uprawnionego do dostępu do obiektów infrastruktury usługowej

Realizacja dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, podobnie jak w przypadku dostępu do infrastruktury kolejowej, wymaga instrumentów prawnych, które gwarantowałyby jej urzeczywistnienie i eliminowałyby zagrożenia dla podmiotów uprawnionych. Należy do nich zaliczyć w szczególności:

- 1) możliwość udostępniania obiektów infrastruktury usługowej na zasadach udostępniania infrastruktury kolejowej (możliwe jest zawarcie pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury kolejowej, który jest jednocześnie operatorem obiektów jednej umowy dostępowej²⁵);
- 2) obowiązek zawarcia umowy o udostępnienie obiektu infrastruktury usługowej przez jego operatora;
- 3) obowiązek zawarcia umowy o udostępnienie stacji pasażerskiej przez przewoźnika kolejowego, w przypadku jej udostępnienia pasażerom;
- 4) obowiązek sporządzania przez operatora statutu obiektu określającego czy obiekt przeznaczony jest do udostępnienia oraz regulaminu dostępu do obiektu, a także prowadzenia przez Prezesa UTK rejestru obiektów infrastruktury usługowej (funkcja informacyjna);
- 5) obowiązki w zakresie racjonalizacji dostępu do obiektów infrastruktury usługowej oraz ich wykorzystania (m.in. transfer obiektów, procedura koordynacji wniosków i wskazywania realnej alternatywy, określanie sposobu wnioskowania o dostęp);
- 6) ingerencja w kwestie sporne pomiędzy operatorem a przewoźnikiem kolejowym, stanowiąca instytucjonalne wsparcie dla dostępu do obiektów infrastruktury usługowej (Prezes UTK rozstrzyga spory stron m.in. w przypadku odmowy dostępu do obiektu z naruszeniem prawa).

IV. Charakter dostępu do obiektów infrastruktury usługowej jako instrumentu regulacji gospodarczej sektora kolejowego

Dostęp do infrastruktury usługowej stanowi nowy instrument regulacji gospodarczej sektora kolejowego, który opiera się na znanych prawu unijnemu i krajowemu rozwiązaniach prawnych liberalizujących sektory infrastrukturalne. Skala i charakter prowadzonej działalności gospodarczej w sektorze kolejowym wymusza wprowadzanie nowych rozwiązań, które uzupełniają tradycyjne instrumenty regulacji gospodarczej, takie jak *unbundling* oraz zasadę dostępu stron trzecich.

W nauce prawa gospodarczego publicznego znaleźć można pogląd, że w relacjach pomiędzy przewoźnikiem kolejowym a operatorami obiektów infrastruktury usługowej występuje *unbundling* (Jarecki, 2019, s. 77). Pogląd S.A. Jareckiego prowadzi zatem do wniosku, że *unbundling* zostaje niejako rozszerzony o nowe urządzenia wykorzystywane w prowadzeniu działalności gospodarczej w sektorach infrastrukturalnych. Samo pojawianie się nowych urządzeń kluczowych w sektorach infrastrukturalnych nie budzi większych wątpliwości, albowiem ich pojawianie się wynika z postępu technicznego i technologicznego. Wątpliwości budzi natomiast określanie relacji pomiędzy przewoźnikami i operatorami obiektów jako *unbundling*, ponieważ rodzi to zasadnicze pytanie, czy obiekty infrastruktury usługowej stanowią urządzenia kluczowe w sektorze kolejowym, co do których stosuje się teoretyczny instrument regulacji gospodarczej, jakim jest *unbundling*.

²⁵ Umowa ta jednak musi zawierać wszystkie postanowienia wymagane tymi umowami.

Należy podnieść, że uzyskanie dostępu do infrastruktury usługowej nie jest niezbędne dla prowadzenia działalności przewozowej w sektorze kolejowym. Rozwój technologiczny wprowadza bowiem alternatywne rozwiązania korzystania z usług przez pasażerów bądź nadawców ładunków do tych, które są świadczone w obiektach infrastruktury usługowej. Przykładowo można wskazać na możliwość zakupu biletów kolejowych przez pasażerów drogą elektroniczną przez stronę internetową, aplikację mobilną, biletomat na pokładzie pociągu.

W świadczeniu kolejowych przewozów pasażerskich obiekty infrastruktury usługowej są eksplorowane w coraz mniejszym zakresie przez pasażerów, albowiem korzystają oni z tej infrastruktury na krótko przed i na krótko po korzystaniu z samej usługi przewozowej, tj. przed wejściem na pokład pociągu i jego opuszczeniem. Z tego też względu nie są niezbędne dla korzystania z kolejowych usług pasażerskich, a na plan pierwszy wysuwają się problemy związane z integracją transportu kolejowego z innymi środkami transportu²⁶. Część obiektów, a w szczególności stacje pasażerskie, powinny być wpisywane w kategorii całego transportu jako ciągi komunikacyjne uwzględniające wszystkie zintegrowane środki transportu (Antonowicz, Chrzanowski, Molęda i Moś, 2017, s. 335). Należy zatem, z jednej strony postrzegać dostęp do infrastruktury usługowej jako mechanizm przyczyniający się do zwiększania integracji tych obiektów z innymi rodzajami, z drugiej zaś – jako mechanizm pozwalający na poprawę jakości samych obiektów przekładającą się na wzrost zainteresowania społeczeństwa możliwością podróżowania koleją

Dlatego dostęp do obiektów infrastruktury usługowej nie powinien być taktowany jako niezbędny element dla realizacji usług przewozowych, a to prowadzi do kolejnego wniosku, że błędne jest określanie relacji w tej płaszczyźnie jako *unbundling*. Oczywiście nie odmawia się samej infrastrukturze usługowej cech charakterystycznych dla urządzeń kluczowych. M. Krzykowski słusznie wskazuje, że katalog takich urządzeń ma charakter otwarty a „za urządzenia kluczowe można uznać wszelkie rzeczy, miejsca i prawa, które są niezbędne do prowadzenia określonej działalności, a ich budowa lub organizacja byłaby zbyt kosztowna dla konkurentów” (2013, s. 99). O ile budowa lub organizacja obiektów infrastruktury usługowej byłaby zbyt kosztowna dla konkurentów, i w zasadzie z technicznych, budowlanych i finansowych względów niemożliwa, o tyle brak jest obiektom tej infrastruktury cech niezbędności w prowadzonej działalności przewozowej.

Na brak niezbędności jako cechy obiektów infrastruktury usługowej wskazuje także samo prawo unijne. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z literalnym brzmieniem definicji obiektu infrastruktury usługowej jest on instalacją, w tym gruntem, budynkiem i sprzętem, które zostały specjalnie przygotowane, w całości lub w części, aby umożliwić świadczenie jednej lub większej liczby usług, o których mowa w załączniku II pkt 2–4 do dyrektywy 2012/34²⁷. A zatem przepis unijny nie wskazuje na niezbędność tych urządzeń, ale na stworzenie warunków ułatwiających świadczenie usług przewozowych z wykorzystaniem kolei.

Z listy obiektów stanowiących obiekty infrastruktury usługowej szczególne znaczenie dla bezpośredniego świadczenia usług przewozowych mają stacje pasażerskie, a więc miejsce bezpośrednio związane z m.in. sprzedażą biletów, oczekiwaniem na przyjazd/odjazd pociągu, dojście do peronu (Ciszak i Kraśniewski, 2017, s. 164–167). Stacja pasażerska nie służy jednak

²⁶ Na znaczenie obiektów infrastruktury usługowej wskazują przedsiębiorstwa kolejowe niewywodzące się z zasiedzialego przedsiębiorstwa kolejowego (na ten temat zob. m.in.: Kraśniewski, Modzelewski i Pytkowski, 2018, s. 139–148).

²⁷ Art. 3 pkt 11 dyrektywy 2012/34.

obsłudze tylko pasażerów, ale przede wszystkim przewoźników kolejowych (Ciszak i Kraśniewski, 2017, s. 168–169). Jest ona obiektem pozwalający na transfer pasażerów zarówno spoza stacji do pociągu (i odwrotnie), a także między pociągami, w tym pociągami różnych przewoźników. Stacja pasażerska umożliwia dojście do peronu, ale także skorzystanie z urządzeń informacyjnych (np. oznakowania, zapowiedzi przyjazdu pociągu) i punktów informacji o innym transporcie zbiorowym (np. miejskim), lokalizacji automatów biletowych i doładowania inteligentnych kart transportu publicznego (*OV-chipkaart*), a także odpoczynek personelowi pokładowemu oraz sprzętającemu pojazdy kolejowe (Netherlands Authority for Consumers and Markets, 2018, s. 9 i n.). Zakres usług realizowanych na stacji pasażerskiej nie jest jednak wystarczający dla uznania jej za urządzenie niezbędne do prowadzenia działalności przewozowej w sektorze kolejowym. Usługi te mogą zostać bowiem zastąpione innymi usługami (np. świadczonymi internetowo). Mają one znaczenie nie niezbędne, ale wysokie dla jakości świadczonych usług przewozowych.

Warto także zwrócić uwagę, że w przypadku stacji pasażerskich operator nie ma faktycznej możliwości blokowania dostępu do nich pasażerom, w taki sposób, aby faworyzować któregoś z przewoźników, zwłaszcza tych, z którymi jest w jakikolwiek sposób powiązany. W tym wypadku operator jest pozbawiony możliwości blokowania pasażerom dostępu do określonego przewoźnika, a więc rozporządzania obiektem, którym zarządza. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której pasażerowie korzystający z usług przewoźnika kolejowego, który zawarł umowę o wykorzystanie infrastruktury kolejowej z zarządcą infrastruktury kolejowej i wykonuje przewozy na danej trasie, nie mają możliwości skorzystania ze stacji pasażerskiej tylko dlatego, że dany przewoźnik kolejowy nie zawarł umowy z operatorem danej stacji (Ciszak i Kraśniewski, 2017, s. 174). Znaczenie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej w sektorze kolejowym jest zatem szczególne. Szczegółność ta sprowadza się do tego, że dostęp ten chroni nie tylko przewoźników kolejowych, co jest wyraźnie wskazywane w prawie unijnym, ale – a w zasadzie przede wszystkim – operatorów obiektów infrastruktury usługowej. Tym samym przez wprowadzenie instrumentów regulacji gospodarczej w zakresie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej możliwe jest „ułożenie” relacji gospodarczych pomiędzy podmiotami w taki sposób, aby możliwa była ochrona zróżnicowanych interesów i praw, a nie jedynie ochrona przewoźników kolejowych jako podmiotów wykorzystujących infrastrukturę do prowadzenia działalności gospodarczej. *Unbundling* jest natomiast instrumenty chroniący podmioty wykorzystujące niezbędną infrastrukturę do prowadzenia działalności gospodarczej, a nie podmiotów nią zarządzających.

O ile wskazane powyżej znaczenie stacji pasażerskich jest wysokie, ale nie niezbędne dla wykonywania działalności gospodarczej, o tyle trudno nadać takie znaczenie pozostałym obiektom. Przykładowo można wskazać na zaplecze utrzymania technicznego taboru kolejowego, które zdaniem KE stanowi obiekt, w którym są wykonywane czynności polegające na czyszczeniu pojazdów kolejowych, opróżnianie toalet, zaopatrywanie taboru w wodę, niezbędne inspekcje przed wprowadzeniem pociągu w trasę oraz drobne naprawy niewymagające wyłączenia pojazdu z eksploatacji²⁸. Z powyższego wynika, że czynności w obiektach infrastruktury usługowej wpływają na jakość usług, a tym samym nie są niezbędne dla ich wykonywania – prowadzą do poprawy jakości świadczenia kolejowych usług przewozowych.

²⁸ Dec. KE z 23.8.2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.42525 (2017/N), pkt 2.

Przyjmuje się zatem stanowisko, że obiekty infrastruktury usługowej nie są kluczowymi urządzeniami sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Stanowią one swego rodzaju spoiwo z innymi obiektami, nie tylko kolejowymi, ale szeroko rozumianymi obiektami przeznaczenia publicznego, poprawiającymi jakość usług kolejowych. Z tego też względu należy postrzegać dostęp do infrastruktury usługowej jako instrument prawny poprawiający jakość usług przewozowych, a nie jako instrument prawny eliminujący zbędne i nieekonomiczne dublowanie infrastruktury niezbędnej dla prowadzenia działalności przewozowej. Jednocześnie postrzega się ten mechanizm jako sposób rozkładania kosztów utrzymania obiektów usługowych oraz pozyskiwania środków finansowych na poprawę ich jakości.

V. Udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych

Udostępnianie obiektów infrastruktury usługowej jest jedną ze spornych kwestii w praktyce obrotu gospodarczego w sektorze kolejowym, którego wyrazem są liczne postępowania administracyjne w tym zakresie. Na przestrzeni lat 2019–2020 dostęp do obiektów infrastruktury kolejowej, a dokładniej dostęp do stacji pasażerskiej, stał się głównym przedmiotem rozstrzygnięć sądowych w zakresie regulacji gospodarczej sektora kolejowego²⁹. Orzecznictwo administracyjnoprawne przesądza o charakterze dostępu do obiektów, także o kształcie zasad udostępniania obiektów, które są kwestionowane w praktyce obrotu gospodarczego przez przewoźników kolejowych. Linią orzeczniczą, jaka zarysowała się na gruncie wyroków NSA oraz WSA w Warszawie należy ocenić pozytywnie, albowiem potwierdza ona celowość wprowadzonych przepisów prawnych w zakresie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że udostępnienie na gruncie uotk należy rozumieć jako faktyczny sposób skorzystania z danego obiektu przez inne podmioty niż władający tym obiektem³⁰. Takie udostępnienie występuje w przypadku stacji pasażerskiej, kiedy pasażerowie poszczególnych przewoźników kolejowych korzystają z danej stacji pasażerskiej bez wiedzy przewoźnika. Zdaniem Sądu „jeżeli przewoźnik kolejowy zatrzymuje się na danej stacji kolejowej w celu umożliwienia wsiadania i wysiadania pasażerom, a nadto prowadzi na stacjach sprzedaż biletów, to przyjąć należy, że korzysta z niej poprzez czynności podjęte przez swoich podróżnych. Korzystanie z infrastruktury stacji pasażerskiej przez przewoźnika sprowadza się zatem do korzystania przez jego pasażerów z powierzchni wchodzącej w skład obiektu infrastruktury usługowej – stacji pasażerskiej, takich jak np. poczekalnia”³¹. W innym wyroku WSA w Warszawie wskazuje: „Przy czym, korzystanie ze stacji pasażerskich jest dla podróżujących nieodpłatne. [...] Jednakże powyższe nie oznacza, że przewoźnik kolejowy jest zwolniony z obowiązku ponoszenia opłat za korzystanie z obiektu infrastruktury usługowej, jaką jest stacja pasażerska”³².

WSA w Warszawie potwierdza także, że obowiązek zawarcia umowy o udostępnienie stacji pasażerskiej ciąży na wszystkich przewoźnikach kolejowych, których pasażerowie korzystają

²⁹ Wyr. WSA w Warszawie z 21.9.2020 r., sygn. VI SA/Wa 2286/19; wyr. WSA w Warszawie z 17.7.2020 r., sygn. VI SA/Wa 2247/19; wyr. WSA w Warszawie z 29.5.2020 r. sygn. VI SA/Wa 2271/19; wyr. WSA w Warszawie z 22.4.2020 r. sygn. VII SA/Wa 346/2; wyr. WSA w Warszawie z 13.3.2020 r. sygn. VI SA/Wa 2271/19; wyr. WSA w Warszawie z 28.8.2020 r., VI SA/Wa 2322/19; wyr. NSA z 13.3.2020 r., sygn. II FSK 2187/18.

³⁰ Tak m.in.: wyr. NSA z 13.3.2020 r., sygn. II FSK 2187/18.

³¹ Wyr. WSA w Warszawie z 17.7.2020 r.

³² Wyr. WSA w Warszawie z 29.5.2020 r. sygn. VI SA/Wa 2271/19, LEGALIS: 2354403.

z tego obiektu. Tym samym nie dochodzi do dyskryminacji przewoźników kolejowych, która była podnoszona przez stronę skarżącą³³. Zdaniem Sądu obowiązek zawarcia umowy o udostępnienie stacji pasażerskiej nie prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów gospodarczych – wszystkie są bowiem zobowiązane do umownego korzystania ze stacji, a to sprawia, że reguły gry rynkowej nie są zróżnicowane. Naruszeniem tych reguł jest natomiast bezumowne korzystanie z obiektów przez przewoźników kolejowych.

Warto także nadmienić, że WSA w Warszawie dokonał zawężającej interpretacji przepisów dotyczących udostępniania stacji pasażerskiej. Co prawda poczynione uwagi odnosiły się do stanu sprzed nowelizacji uotk³⁴, ale mają znacznie uniwersalne. Sąd stwierdził bowiem, że obowiązek zawarcia umowy dotyczy takiego zakresu udostępnienia, jaki jest niezbędny dla pasażerów do korzystania w związku z podróżą. Nie ma zatem uzasadnienia dla rozszerzania tego typu obowiązku w oparciu o funkcje poszczególnych obiektów infrastruktury usługowej.

W wyroku WSA w Warszawie z 29 maja 2020 r. wskazano, że korzystanie przez pasażera ze stacji pasażerskiej wymaga faktycznego załatwiania spraw związanych z podróżą. Należy zatem przyjąć, że obsługa pasażerów dokonuje się wyłącznie, gdy pasażer korzysta fizycznie ze stacji pasażerskiej. Nie oznacza to jednak, że przewoźnik kolejowy, zapewniając np. możliwość zakupu biletu kolejowego przez portal internetowy bądź biletomat na pokładzie pociągu, tworzy pasażerowi kompleksową alternatywę dla usług świadczonych przez operatora stacji pasażerskiej. W dalszym ciągu pasażer fizycznie korzysta ze stacji, np. z powierzchni stanowiącej dostęp do peronów czy stojaków rowerowych. Przewoźnik kolejowy ponosi zatem ciężar w postaci opłaty dworcowej za ten właśnie dostęp, który wynika z realizacji przez operatora stacji usług mających charakter zadań publicznych.

Problematyka dostępu do stacji pasażerskiej wiąże się jednocześnie z samą opłatą dworcową za ten dostęp. W przytoczonych powyżej wyrokach, WSA w Warszawie odniósł się do podnoszonych przez stronę skarżącą³⁵ zarzutów co do prawidłowości regulaminu stacji pasażerskiej, zawierającego cennik za dostęp. Zdaniem Sądu, brak udziału przewoźnika kolejowego w procesie ustalania cen za dostęp³⁶ nie oznacza jednak naruszenia jego prawa i narzucenia w sposób arbitralny cen za dostęp do stacji pasażerskiej. Przewoźnik kolejowy na gruncie uotk nie ma legitymacji do udziału w tym procesie, pomimo że cennik dotyczy jego sytuacji prawnej i ekonomicznej³⁷. Nie oznacza to jednak narzucania cennika przez operatora, z uwagi na gwarancje ochrony interesów przewoźników kolejowych przewidziane w uotk. W ocenie Sądu chybione są argumenty strony skarżącej z uwagi na przewidziane przez uotk następujące instrumenty ochrony:

- wysokość opłaty za dostęp do stacji pasażerskiej nie jest ustalana arbitralnie, ponieważ na mocy publicznoprawnych przepisów prawa gospodarczego ograniczona jest swoboda operatora w określaniu wysokości opłaty (opłata nie może przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora powiększonych o rozsądny zysk określony jako stopa

³³ Por. wyr. TSUE (ósma izba) z 10.7.2019 r. w sprawie C-210/18 *WESTbahn Management GmbH przeciwko ÖBB-Infrastruktur AG*, ECLI:EU:C:2019:586.2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE 2012 L 343/32, ze zm.).

³⁴ Przepis art. 36j ust. 1 lit a uotk obowiązujący do 17.4.2020 r. (zob. Ciszak i Kraśniewski, 2017, s. 169 i n.).

³⁵ Do 01.09.2020 r. skargi na decyzje Prezesa UTK wnosili trzej przewoźnicy kolejowi: POLREGIO Sp. z o.o., Koleje Dolnośląskie Sp. z o.o., Arriva RP Sp. z o.o.

³⁶ Zgodnie z art. 36f pkt 1 uotk.

³⁷ Na temat legitymacji przewoźnika kolejowego w postępowaniach prowadzonych przed Prezesem UTK zob. Treła, 2016, s.151–155.

zwrotu z kapitału własnego ustalona przez operatora, uwzględniająca ewentualne ryzyka, w szczególności związane z przychodami, oraz średnią stopę zwrotu dla danego sektora w ostatnich latach, nie większą niż 10%);

- ustalanie samego regulaminu obiektu infrastruktury usługowej nie następuje w sposób uznaniowy (wg dowolnych kryteriów) przez operatora, albowiem uotk określa elementy, jakie musi zawierać taki regulamin³⁸;
- przewoźnikowi przysługuje prawo do złożenia wniosku do Prezesa UTK z zastrzeżeniami co do opracowanego regulaminu obiektu – organ może nakazać operatorowi wprowadzenie zmian w opublikowanym regulaminie, w tym w szczególności dokonać zmiany wysokości opłat³⁹.

VI. Wnioski

Na kanwie powyższych rozważań należy przyjąć, że założona hipoteza badawcza została zweryfikowana. Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej stanowi nowy instrument regulacji gospodarczej, którego celem jest nie tylko pogłębienie konkurencji w sektorze kolejowym, lecz także racjonalizacja dostępu do tych obiektów, która ma charakter prospołeczny. Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej z całą pewnością należy zaliczyć do instrumentów regulacji gospodarczej pojmowanej w torii prawa gospodarczego publicznego jako funkcja państwa wobec gospodarki. *Ratio* tego instrumentu prawnego nie jest jednak wyłącznie zapewnienie prokonkurencyjnego rynku, ale zagwarantowanie racjonalnego również dostępu do obiektów infrastruktury kolejowej, które mają charakter ogólnospołeczny. Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej jest zatem dostępem do dóbr publicznych, których utrzymanie obciąża wszystkie podmioty z nich korzystające (wszystkich przewoźników kolejowych). Wprowadzony instrument regulacji gospodarczej przekłada się zatem na ekonomiczne położenie poszczególnych przewoźników, którzy są zobligowani do zapłaty opłaty za dostęp mającej charakter ciężaru publicznego. Obiekty infrastruktury usługowej nie stanowią natomiast urządzeń kluczowych w sektorze kolejowym, ale są urządzeniami o charakterze ogólnospołecznym (publicznym) wpływającymi na jakość świadczenia kolejowych usług przewozowych. Oznacza to zatem, że możliwe jest wykonywanie działalności przewozowej w sektorze kolejowym bez dostępu do tychże. Natomiast w relacjach pomiędzy przewoźnikami kolejowymi a operatorami obiektów infrastruktury usługowej nie występuje *unbundling*, który chroniłby wyłącznie podmioty świadczące usługi przewozowe z wykorzystaniem tych obiektów (przewoźników kolejowych). Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej chroni także operatorów obiektów infrastruktury usługowej, co podkreśla praktyka orzecznicza sądów administracyjnych w Polsce.

Bibliografia

Antonowicz, M., Chrzanowski, M., Mołęda, K. i Moś, T. (2017). Rola innowacji w obszarze dworców kolejowych w budowaniu satysfakcji klientów z usług transportowych. W: M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumentów*. Warszawa: Wydawnictwo Ius Publicum.

³⁸ Wskazane w art. 36f elementy regulaminu są obligatoryjnie wymagane w regulaminie dostęp do obiektu.

³⁹ Na temat środków ochrony przewoźnika kolejowego zob. w szczególności wyr. WSA w Warszawie z 13.3.2020 r. sygn. VI SA/Wa 2271/19.

- Będkowski-Koziół, M. i Gołąb, Ł. (2017). Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku w zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw – identyfikacja i wstępna charakterystyka nowych rozwiązań prawnych. W: M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumentów*. Warszawa: Wydawnictwo Ius Publicum.
- Ciszak, P. i Kraśniewski, M. (2017). Dostęp do stacji pasażerskiej w świetle nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z 16 listopada 2016 r. W: M. Pawełczyk (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumentów*. Warszawa: Wydawnictwo Ius Publicum.
- Góra, I. i Bartochowska-Jaśniewska, J. (2017). Regulacje dotyczące obiektów infrastruktury usługowej po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z dnia 16 listopada 2016 r. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(7).
- Jarecki, S.A. (2019). *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Kosiński, E. (2019). *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu im. A. Mickiewicza.
- Kraśniewski, M. (2016). Dostęp do sieci pocztowej oraz elementów infrastruktury pocztowej – zarys problematyki. W: T. Skoczny (red.), *Przemiany w polskim sektorze pocztowym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kraśniewski, M. (2020). Dylematy sektora ciepła systemowego, czyli kilka słów o konkurencji i monopolu w ciepłownictwie. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 6(9).
- Kraśniewski, M., Modzelewski, W. i Pytkowski, M. (2018). Sprawozdanie z V Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Konsument na rynku kolejowych przewozów pasażerskich”, Łódź, 9 maja 2018 r. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 7(7), s. 139–148.
- Krzykowski, M. (2013). *Zasady dostępu stron trzecich w prawie energetycznym Unii Europejskiej i Polski*. Warszawa: Difin.
- Laisi, M. (2012). Organizing the rail-related services in deregulated railway markets – Learning from Swedish, Danish and British experiences. *Research reports of the Finish Transport Agency*, 26.
- Netherlands Authority for Consumers and Markets (2018). *Guide Rail-related services and service facilities*. Haga. Pozyskano z: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/2019-02/rail-related-services-and-service-facilities.pdf>.
- Ogus, A.I. (1994). *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. Oxford: Clarendon Press;.
- Trela, M. (2016). Interes prawny przewoźnika kolejowego w postępowaniach nadzorczych prowadzonych przez Prezesa UTK wobec zarządcy infrastruktury kolejowej – przegląd orzecznictwa. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2(5), s. 151–155.
- Wajda, P. (2020). Cyberbezpieczeństwo – sektorowe aspekty regulacyjne. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2(9).
- Ziarko, Ł. (2013). Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(5).