

Iwona Miedzińska*

Perony pasażerskie jako element infrastruktury kolejowej

Wyrok TSUE z 10 lipca 2019 r. w sprawie C-210/18
WESTbahn Management GmbH przeciwko ÖBB-Infrastruktur AG

Załącznik II do dyrektywy 2012/34/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego należy interpretować w ten sposób, że „perony pasażerskie”, o których mowa w załączniku I do tej dyrektywy, są elementem infrastruktury kolejowej, którego użytkowanie wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu zgodnie z pkt 1 lit. c) wspomnianego załącznika II.

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Stan faktyczny sprawy
- III. Ocena i argumentacja TSUE
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Celem artykułu jest omówienie wyroku TSUE z 10 lipca 2019 r. w sprawie C–210/18 *WESTbahn Management GmbH*. W analizowanym wyroku Trybunał stwierdził, że perony pasażerskie, o których mowa w załączniku I do dyrektywy 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, są elementem infrastruktury kolejowej, w związku z czym ich użytkowanie wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu. Zakwalifikowanie infrastruktury peronowej jako elementu infrastruktury kolejowej lub obiektu infrastruktury usługowej ma istotne znaczenie w kontekście zasad pobierania od przewoźników kolejowych opłat za jej udostępnianie oraz ich wysokości, jak również obowiązku zapewnienia sprawiedliwego dostępu do infrastruktury kolejowej.

Słowa kluczowe: perony pasażerskie; infrastruktura kolejowa; obiekt infrastruktury usługowej; minimalny pakiet dostępu; opłata za dostęp.

JEL: K23

* Doktor nauk prawnych; absolwentka Wydziału Prawa i Administracji oraz Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego; główny specjalista w Departamencie Obsługi Prawnej w Urzędzie Transportu Kolejowego; autorka kilkunastu publikacji z zakresu studiów europejskich, w tym dotyczących prawa unijnego i polityki Unii Europejskiej w sektorze transportu kolejowego. Opinie wyrażone w artykule są prywatnymi opiniami autorki.

I. Wprowadzenie

W omawianym wyroku z 10 lipca 2019 r. w sprawie C-210/18 *WESTbahn Management GmbH*¹ TSUE stwierdził, że perony pasażerskie, o których mowa w załączniku I do dyrektywy 2012/34/UE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego² (dalej: dyrektywa 2012/34), są elementem infrastruktury kolejowej, w związku z czym ich użytkowanie wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu. Zakwalifikowanie infrastruktury peronowej jako elementu infrastruktury kolejowej lub obiektu infrastruktury usługowej (OIU) ma istotne znaczenie z punktu widzenia zasad pobierania od przewoźników kolejowych opłat za jej udostępnianie oraz zapewnienia sprawiedliwego dostępu do infrastruktury³. Zatem rozstrzygnięcie TSUE w sprawie w sprawie C-210/18 jest istotne ze względu na dozwoloną wysokość naliczanych opłat za korzystanie z peronów pasażerskich.

Zasady ustalania opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej są inne niż dla obiektów infrastruktury usługowej (OIU). Stosownie do treści art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE, opłaty za minimalny pakiet dostępu (dostęp do infrastruktury kolejowej⁴) odpowiadają kosztom ponoszonym bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu. Natomiast w świetle art. 31 ust. 7 tej dyrektywy, opłaty za dostęp do torów w ramach OIU oraz świadczenie usług w tych obiektach nie mogą przekraczać kosztów ich świadczenia powiększonych o rozsądny zysk. Zatem opłaty za korzystanie z OIU mogą być wyższe niż opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej w ramach minimalnego pakietu dostępu, wpływając tym samym na stan konkurencji na rynku usług kolejowych⁵.

Powyższe przepisy dyrektywy 2012/34/UE zostały transponowane do polskiego porządku prawnego w ustawie o transporcie kolejowym⁶. Zgodnie z art. 29 a ust. 1 tej ustawy przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, na zasadzie równego traktowania, a minimalny dostęp obejmuje usługi wymienione w ust. 1 załącznika II do ustawy. Z treści ust. 2 tego załącznika wynika, że minimalny dostęp obejmuje usługi świadczone na stacji pasażerskiej. Natomiast na podstawie art. 36a ust. 1 ustawy, udostępnianie obiektu infrastruktury usługowej polega na umożliwieniu przewoźnikom kolejowym, na ich wniosek, korzystania z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika II do ustawy, do świadczenia których obiekt został specjalnie przystosowany. Jeżeli wymaga tego specyfika świadczonych usług, udostępnianie obiektu obejmuje również korzystanie z tego obiektu. W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do treści art. 4 pkt 53 ustawy, stacja pasażerska to „obiekt infrastruktury usługowej obejmujący dworzec kolejowy lub perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dotarcie do peronów, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego”. W świetle art. 36a ust. 3 ustawy przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do dostępu do udostępnianych obiektów, w których są świadczone usługi, na równych i niedyskryminujących zasadach. Co istotne, zgodnie z art. 36e ust. 2 ustawy, wysokość opłat za dostęp do obiektu infrastruktury usługowej nie może przekraczać kosztów jego

¹ Wyr. TSUE (ósma izba) z dnia 10 lipca 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.).

³ Zapewnienie sprawiedliwego, niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej jest istotnym elementem liberalizacji rynku kolei (zob. Banaszczyk i Król, 2008, s. 55 i n.).

⁴ Na temat udostępniania infrastruktury usługowej zob. Antonowicz i Moś, 2018.

⁵ Zagadnieniom związanym z wpływem opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej na konkurencyjność transportu kolejowego w wybranych krajach europejskich poświęcony jest np. artykuł A. Dolinayova, J. Camaj i J. Kanis (2017).

⁶ Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (DzU 2019, poz. 710 ze zm.); dalej: ustawa.

udostępniania „powiększonych o rozsądny zysk określony jako stopa 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%”⁷. Ponadto w art. 36j ust. 1 pkt 2 ustawy doprecyzowano, że udostępnianie stacji pasażerskich przewoźnikom kolejowym polega na udostępnianiu, na zasadach określonych w rozdziale 6a ustawy, powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych lub systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej.

II. Stan faktyczny sprawy

ÖBB-Infrastruktur, będący „zarządcą infrastruktury” w rozumieniu art. 3 pkt 2 dyrektywy 2012/34, zarządza największą częścią austriackiej sieci kolejowej. *WESTbahn Management*, który jest „przedsiębiorstwem kolejowym” w rozumieniu art. 3 pkt 1 tej dyrektywy, zamawia u *ÖBB-Infrastruktur* przystanki pociągów na stacjach kolejowych w Austrii. Uznawszy, że opłata wymagana przez *ÖBB-Infrastruktur* za korzystanie z tych stacji kolejowych była zbyt wysoka, *WESTbahn Management* wniosła skargę w zakresie zgodności z prawem tej opłaty do *Schiene-Control Kommission* (komisja kontroli kolejowej, Austria) jako organu kontrolnego austriackiego sektora kolejowego.

Strony w postępowaniu głównym nie zgadzały się co do tego czy korzystanie z peronów pasażerskich wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu, w szczególności użytkowania infrastruktury kolejowej w rozumieniu pkt 1 lit. c) załącznika II do dyrektywy 2012/34 lub dostępu do obiektów infrastruktury usługowej w rozumieniu pkt 2 lit. a) załącznika II do tej dyrektywy. W ocenie sądu odsyłającego kwestia ta stała się decydująca dla ustalenia dozwolonych kwot opłaty z tytułu korzystania z peronów pasażerskich.

W tych okolicznościach *Schiene-Control Kommission* postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do TSUE z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy pkt 2 lit. a) załącznika II do dyrektywy 2012/34 należy interpretować w ten sposób, że wskazana tam kategoria »stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia« obejmuje element infrastruktury kolejowej »perony pasażerskie« zgodnie z tiret drugim załącznika I do tej dyrektywy?

2) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze:

Czy pkt 1 lit. c) załącznika II do dyrektywy [2012/34] należy interpretować w ten sposób, że wskazana tam kategoria »korzystanie z infrastruktury kolejowej« obejmuje korzystanie z peronów pasażerskich zgodnie z tiret drugim załącznika I do tej dyrektywy?”.

III. Ocena i argumentacja TSUE

Odwołując się do systemowej wykładni przepisów prawa unijnego, TSUE zauważył, że art. 3 pkt 3 dyrektywy 2012/34 definiuje infrastrukturę kolejową jako elementy wymienione w załączniku I do tej dyrektywy⁸. Zgodnie zaś z treścią tego załącznika, infrastruktura kolejowa składa się m.in. z „peronów pasażerskich i ramp towarowych, w tym na stacjach pasażerskich i w terminalach towarowych”⁹. Tym samym TSUE uznał, że skoro perony pasażerskie stanowią część

⁷ Art. 36e ust. 2 ustawy.

⁸ Wyr. TSUE w sprawie C-210/18 *WESTbahn Management GmbH*, pkt 22–23.

⁹ Załącznik I do dyrektywy 2012/34.

infrastruktury kolejowej, to korzystanie z nich jest zgodnie z pkt 1 lit. c) załącznika II do dyrektywy 2012/34 „korzystaniem z infrastruktury kolejowej”¹⁰. Zatem TSUE podzielił argumentację sądu odsyłającego, iż z samego brzmienia ww. przepisów dyrektywy 2012/34 wynika, że korzystanie z peronów pasażerskich jest objęte minimalnym pakietem dostępu określonym w pkt 1 załącznika II do tej dyrektywy. Stwierdził również, że taka wykładnia znajduje potwierdzenie zarówno w kontekście historycznym przepisów dyrektywy 2012/34, jak i w realizowanych przez nią celach¹¹.

W zakresie kontekstu historycznego wspomnianych przepisów TSUE przypomniał, że „perony pasażerskie” były już objęte definicją infrastruktury kolejowej przed przyjęciem dyrektywy 2012/34. Art. 3 tiret trzecie dyrektywy 91/440 definiował „infrastrukturę kolejową” poprzez odesłanie do elementów wymienionych w części A załącznika I do rozporządzenia nr 2598/70, wśród których były „perony pasażerskie”. Na mocy załącznika II do dyrektywy 2001/14 „użytkowanie infrastruktury kolejowej” nie figurowało wśród świadczeń minimalnych, korzystanie z peronów pasażerskich mogło być objęte dostępem do „stacji pasażerskich, ich budynków i innych urządzeń” w rozumieniu pkt 2 lit. c) załącznika II do dyrektywy 2001/14. Jednakże ze względu na to, że prawodawca unijny w pkt 1 załącznika II do dyrektywy 2012/34 dodał „użytkowanie infrastruktury kolejowej” do świadczeń minimalnych, należy uznać, że korzystanie z peronów jest jednym z takich świadczeń¹².

Dodatkowo TSUE podkreślił, że okoliczność, że przyjmując dyrektywę 2012/34, prawodawca określił w załączniku I do niej, że infrastruktura kolejowa składa się m.in. z peronów pasażerskich, „w tym na stacjach pasażerskich”, świadczy o woli dokonania rozróżnienia pomiędzy peronami pasażerskimi a stacjami pasażerskimi¹³, przy czym jedynie te ostatnie stanowią OIU w rozumieniu pkt 2 lit. a) załącznika II do tej dyrektywy.

Ponadto fakt, że załącznik II nie został zmieniony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniającą dyrektywę 2012/34 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową¹⁴, w ocenie TSUE „pozwala na wyciągnięcie wniosku, że prawodawca unijny zamierzał rozszerzyć minimalny pakiet dostępu celem włączenia do niego korzystania z peronów pasażerskich jako elementu składowego infrastruktury kolejowej”¹⁵.

Jak słusznie zauważył TSUE, rozszerzenie przez dyrektywę 2012/34 minimalnego pakietu dostępu celem włączenia do niego użytkowania infrastruktury kolejowej nie było przedmiotem szczególnego uzasadnienia w motywach tej dyrektywy. Nie stoi to jednak na przeszkodzie temu, by załącznik II do dyrektywy był interpretowany w ten sposób, że korzystanie z peronów pasażerskich należy do świadczeń minimalnych, gdyż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeżeli z aktu o charakterze generalnym wynika istota celu, do którego osiągnięcia zmierza instytucja, to nadmiernym wymaganiem byłoby żądanie szczegółowego uzasadnienia poszczególnych decyzji natury technicznej (wyrok TSUE z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie C–304/16 *American Express*, EU:C:2018:66, pkt 76)¹⁶.

¹⁰ Wyr. TSUE w sprawie C–210/18 *WESTbahn Management GmbH*, pkt 25.

¹¹ *Ibidem*, pkt 27.

¹² *Ibidem*, pkt 30.

¹³ *Ibidem*, pkt 31.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2370 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2012/34 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych kolejowych przewozów pasażerskich oraz zarządzania infrastrukturą kolejową (Dz. Urz. UE 2016 L 352/1).

¹⁵ Wyr. TSUE w sprawie C-210/18 *WESTbahn Management GmbH*, pkt 32.

¹⁶ *Ibidem*, pkt 33.

Mając powyższe na uwadze, TSUE stwierdził, że wybór dokonany przez prawodawcę unijnego jest spójny z realizacją celów dyrektywy 2012/34¹⁷. Jak słusznie zauważył Trybunał, z motywów 3, 7, 8 i 26 tej dyrektywy wynika bowiem, że ma ona na celu poprawę efektywności systemu kolei w celu jego zintegrowania z konkurencyjnym rynkiem, stymulując uczciwą konkurencję w zarządzaniu usługami kolejowymi i zapewniając stosowanie w sektorze kolei zasady swobodnego świadczenia usług¹⁸. Dla realizacji tych celów dyrektywa 2012/34, w świetle jej motywu 65, definiuje części składowe usług dotyczących infrastruktury, które mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia przewoźnikowi świadczenia danej usługi i które w ocenie TSUE powinny być zapewnione w zamian za minimalną opłatę za dostęp¹⁹.

W ocenie TSUE decyzja prawodawcy UE o dodaniu użytkownika infrastruktury kolejowej, w tym peronów pasażerskich, do minimalnego pakietu dostępu ułatwia warunki dostępu przedsiębiorstw kolejowych do rynku transportu kolejowego i odpowiada tym samym celom tej dyrektywy²⁰. W konsekwencji, jak słusznie zauważył TSUE, zawężająca wykładnia brzmienia pkt 1 lit. c) załącznika II do dyrektywy 2012/34 pozbawiłaby skuteczności zmianę dokonaną przez tę dyrektywę we wcześniejszym ustawodawstwie w celu włączenia użytkownika infrastruktury kolejowej do minimalnego pakietu dostępu²¹.

Mając na uwadze powyższe rozważania, TSUE na zadane pytania odpowiedział, iż „załącznik II do dyrektywy 2012/34 powinien być interpretowany w ten sposób, że „perony pasażerskie”, o których mowa w załączniku I do tej dyrektywy, są elementem infrastruktury kolejowej, którego użytkowanie wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu zgodnie z pkt 1 lit. c) wspomnianego załącznika II”²².

W przedmiocie ograniczenia skutków wyroku w czasie TSUE podkreślił, że jedynie w wyjątkowych przypadkach, stosując ogólną zasadę pewności prawa leżącą u podstaw unijnego porządku prawnego, może uznać, że należy ograniczyć ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych, możliwość powoływania się na przepis, którego wykładni dokonał, w celu podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze²³. Dlatego też powinny być spełnione dwie istotne przesłanki: dobra wiara zainteresowanych i ryzyko poważnych konsekwencji (wyrok TSUE z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie *C-724/17 Skanska Industrial Solutions i in.*, EU:C:2019:204, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo)²⁴.

Analizując stan faktyczny sprawy, TSUE zauważył ponadto, że *ÖBB-Infrastruktur* ograniczyła się do twierdzenia, że gdyby korzystanie z peronów pasażerskich miało należeć do świadczeń minimalnych w rozumieniu pkt 1 lit. c) załącznika II do dyrektywy 2012/34, miałyby to wpływ na stosunki prawne, jakie nawiązała w dobrej wierze z przedsiębiorstwami kolejowymi, których rozwiązanie wiązałoby się dla niej z nadmiernym obciążeniem gospodarczym. Niemniej spółka ta nie dostarczyła dowodu dotyczącego liczby wspomnianych stosunków prawnych bądź charakteru

¹⁷ Ibidem, pkt 34.

¹⁸ Ibidem, pkt 35.

¹⁹ Ibidem, pkt 36.

²⁰ Ibidem, pkt 37–39.

²¹ Ibidem, pkt 40.

²² Ibidem, pkt 41.

²³ Ibidem, pkt 45.

²⁴ Ibidem.

i rozmiaru takiego obciążenia gospodarczego. W związku z tym w ocenie TSUE przedstawiona argumentacja nie wystarczyła, aby wykazać istnienie wyjątkowych okoliczności uzasadniających ograniczenie skutków wyroku w czasie²⁵.

Z czego wynika, że TSUE słusznie uznał, że nie ma podstaw do ograniczania skutków wyroku w czasie.

IV. Podsumowanie

W świetle wyroku TSUE w sprawie C-210/18 *WESTbahn Management GmbH* opłata za dostęp do peronu powinna być ujęta w ramach opłaty za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, czyli w ramach tzw. opłaty podstawowej. Tym samym brakuje podstaw prawnych do pobierania takiej opłaty w ramach opłat za dostęp do OIU. W tym miejscu trzeba zauważyć, że do tej pory większość operatorów stacji pasażerskich i zarządców infrastruktury udostępniało perony jako element stacji pasażerskiej, czyli jako OIU. Wyrok TSUE wymusza zmianę takiego podejścia, ponieważ fakt, że perony fizycznie znajdują się na stacjach pasażerskich nie przesądza o ich kwalifikacji prawnej.

Analizując konsekwencje wyroku TSUE w sprawie C-210/18 *WESTbahn Management GmbH*, trzeba zauważyć, że zapadł on w następstwie pytania złożonego przez *Schiene Control Kommission* (organ administracyjny przy austriackim organie regulacyjnym ds. kolei) i formalnie jest wiążący jedynie dla stron postępowania. Niemniej jednak zadaniem TSUE jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa unijnego. W związku z tym sądy krajowe, organy regulacyjne i podmioty rynku kolejowego również w innych państwach członkowskich UE, mając na uwadze obowiązek prounijnej wykładni prawa krajowego, zgodnie z zasadą pośredniego skutku prawa UE, powinny dokonywać wykładni tych samych przepisów dyrektywy 2012/34 w taki sam sposób. Tym samym skutki omawianego wyroku powinny prowadzić do zmiany przepisów krajowych również w innych państwach członkowskich UE i być korzystne, z finansowego punktu widzenia, dla wszystkich pasażerskich przewoźników kolejowych, a nie tylko tych, którzy prowadzą działalność w Austrii. Przykładowo, w Polsce zarządcą większości peronów i dróg dojazdu do peronów jest PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., która, w następstwie ww. wyroku TSUE, od 22 sierpnia 2019 r. usunęła ze swojego Regulaminu OIU zapisy dotyczące udostępniania peronów, co oznacza, że nie są już one kwalifikowane jako OIU²⁶.

Podsumowując, wyrok TSUE w sprawie C-210/18 *WESTbahn Management GmbH* wymusza zapewnienie wszystkim przewoźnikom równego dostępu do infrastruktury kolejowej, na niedyskryminujących zasadach, co w szerszej perspektywie przekłada się na obowiązek zapewnienia otwartego, konkurencyjnego dostępu do infrastruktury, co jest zgodne z celami regulacji prawnych przyjętych w ramach czwartego pakietu kolejowego (zob. Miedzińska, 2018).

²⁵ Ibidem, pkt 47–48.

²⁶ Badanie zasad udostępniania peronów na stacjach pasażerskich. Pozyskano z: <https://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/15328>, Badanie-zasad-udostepniania-peronow-na-stacjach-pasazerskich.html (29.09.2019).

Bibliografia

- Banaszczyk, T. i Król, M. (2008). Dostęp do infrastruktury transportu kolejowego w Polsce. Założenia i praktyka. *Problemy Zarządzania*, 6(1/19), 55 i n.
- Antonowicz, M. i Moś, T. (2018). Regulacja dostępu do infrastruktury dworcowej w Polsce i Europie. *Problemy Transportu i Logistyki*, 1(41). <https://doi.org/10.18276/ptl.2018.41-01>.
- Dolinayova, A., Camaj, J. i Kanis, J. (2017). Charging railway infrastructure models and their impact to competitiveness of railway transport. *Transport Problems*, 12(1), <https://doi.org/10.20858/tp.2017.12.13>.
- Miedzińska, I. (2018). W kierunku liberalizacji rynku kolejowego – czwarty pakiet kolejowy jako wyzwanie dla Unii Europejskiej. W: Ł. Pisarczyk (red.), *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.