

Kolejowe obiekty infrastruktury usługowej i usługi świadczone na rzecz przewoźników kolejowych w działalności przedsiębiorstw energetycznych

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Pojęcie „obiektu infrastruktury usługowej” w prawie europejskim i polskim
- III. Udostępnianie obiektu infrastruktury usługowej
- IV. Obowiązki w zakresie dokumentacji
- V. Uprawnienia wynikające z prawa podatkowego
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Artykuł ma na celu przybliżenie sytuacji podmiotów funkcjonujących na rynku energetycznym będących właścicielami, zarządzającymi bądź operatorami obiektów infrastruktury usługowej, pojęcia, które pojawiło się wskutek zmian w ustawie o transporcie kolejowym, w związku z implementacją dyrektyw unijnych. Wiele z takich obiektów związanych jest z energetyką, wskutek czego również i te podmioty zostały dotknięte koniecznością dostosowania się do obowiązujących przepisów. Nakładają one pewne obowiązki, z których najistotniejszym jest konieczność udostępniania takiego obiektu. Artykuł przybliży tę problematykę i wskazuje różnice pomiędzy polskim porządkiem prawnym a prawem unijnym oraz wnioski z nich pochodzące. Poruszona zostaje także tematyka uprawnień podatkowych związanych z udostępnianiem obiektów infrastruktury kolejowej, które wchodzą w skład infrastruktury kolejowej.

Słowa kluczowe: obiekty infrastruktury kolejowej; kolejowe stacje paliw; prąd trakcyjny; ustawa o transporcie kolejowym.

JEL: K230

I. Wstęp

Stosunkowo niedawna nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym¹ (dalej: utk) wprowadzona ustawą o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw², mając za zadanie dostosowanie przepisów prawa krajowego do zgodności z dyrektywą 2012/34/UE³, znacząco

* Absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; e-mail: msstolorz@gmail.com; ORCID: 0000-0002-6295-549X.

¹ Ustawa z dn. 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2117 z późn. zm.).

² Ustawa z dn. 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 1923).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/34/UE z dn. 21.11.2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343/32).

zmieniła kwalifikację poszczególnych obiektów jako elementów infrastruktury. Zasadniczym podziałem infrastruktury przeznaczonej i pomocnej w prowadzeniu przewozów kolejowych jest podział na infrastrukturę kolejową oraz obiekty infrastruktury kolejowej. Mimo że pojęcia te nie są rozłączne, to od klasyfikacji tej zależy zasadniczy proces postępowania z danym obiektem, a także prawa i obowiązki osób nią zarządzających oraz chcących z niej korzystać. O ile pojęcie „infrastruktury kolejowej” było definiowane w aktach prawnych już wcześniej, o tyle w przypadku obiektu infrastruktury usługowej mamy do czynienia z nową kategorią. Obiekty te niejednokrotnie będą wchodziły w skład majątku przedsiębiorstwa zajmującego się energetyką czy to elektryczną czy paliwową, stąd ważne jest zidentyfikowanie ich oraz wyszczególnienie problemów, z którymi zmierzyć muszą się zarządcy, właściciele i operatorzy obiektów infrastruktury usługowej w sektorze energetycznym. W załączniku do dyrektywy 2012/34/UE oraz utk pojawiają się także pojęcia „usług dodatkowych” oraz „usług pomocniczych”, które świadczone mają być na rzecz przewoźników kolejowych. Pojęcia te także mają znaczenie dla określenia obiektów infrastruktury usługowej oraz w zależności od kwalifikacji kształtować będą prawa i obowiązki operatora. Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie wspomnianej tematyki zwłaszcza w zakresie działalności przedsiębiorstw energetycznych, omówienie praw i obowiązków operatorów, zarządców i właścicieli takich obiektów, którymi mogą być takie przedsiębiorstwa.

II. Pojęcie „obektu infrastruktury usługowej” w prawie europejskim i polskim

Niezwykle istotne jest rozróżnienie pomiędzy infrastrukturą kolejową a obiektami infrastruktury usługowej. Pojęcia te nie są rozłączne, jednakże co do zasady będą to odmienne od siebie obiekty. Ta pierwsza, od czasu wspomnianej już nowelizacji utk z 2016 r., określana jest poprzez wyliczenie jej składników zamieszczonych w załączniku 1 do utk. Wszystkie wymienione tam elementy, pod warunkiem, że tworzą one co najmniej część linii kolejowej, bocznic kolejowej bądź innej drogi kolejowej lub przeznaczone są do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy lub ich utrzymania. Definicja ta różni się z tą wynikającą z regulacji unijnej, która to określa elementy infrastruktury kolejowej w załączniku I do dyrektywy 2012/34/UE, a która wyłącza z pojęcia „infrastruktury kolejowej” linie znajdujące się na obszarze warsztatów naprawczych taboru kolejowego, wagonowni lub lokomotywowni oraz linie prywatne lub bocznic, odgałęziające się od torów stacyjnych i szlakowych. Powstaje więc pewna rozbieżność pomiędzy regulacją polską a dyrektywą europejską. Było to jednak zamierzone działanie polskiego ustawodawcy, którego intencją było zaliczenie wszystkich bocznic kolejowych w skład infrastruktury kolejowej oraz nadanie użytkownikowi bocznic kolejowej statusu specjalnego typu zarządcy infrastruktury, czemu daje wyraz w uzasadnieniu do omawianej nowelizacji⁴. Bocznic będą wchodziły w skład infrastruktury kolejowej, jednakże w pewnych wypadkach mogą one lub ich część zostać ujęte także jako obiekt infrastruktury usługowej (Pilarczyk i Tomczak, 2018, s. 79). Możliwość takiej kwalifikacji dotyczy także pozostałych rodzajów infrastruktury kolejowej, ponieważ także w przypadkach lokalizacji obiektu przy linii kolejowej, jej część umożliwiająca dostęp do obiektu będzie stanowiła jego nieodłączny element (Bartochowska-Jaśniewska i Góra, 2017, s. 24).

⁴ Zob. Uzasadnienie z 15.09.2016 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, druk sejm. nr 840. Pozyskano z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=840>, s. 4 (15.10.2018).

Jak już zostało wspomniane, zmiany ustawodawstwa polskiego podyktowane były koniecznością implementacji prawa unijnego. W związku z tym pojęcie „obektu infrastruktury usługowej” pojawia się w dyrektywie 2012/34/UE, gdzie zdefiniowane zostało jako instalacja, w tym grunt, budynek i sprzęt, która została specjalnie przygotowana, w całości lub w części, aby umożliwić świadczenie jednej lub większej liczby usług, których katalog znajduje się w załączniku II dyrektywy w punktach 2–4. Wydawać się może, że katalog takich obiektów jest zamknięty, zaliczyć można do nich bowiem tylko te oznaczone zgodnie z załącznikiem do dyrektywy, to jednak użycie przez ustawodawcę unijnego nieostrych sformułowań powoduje, że właściwie każdy obiekt, wykazujący pewien związek z infrastrukturą kolejową, może zostać uznany za spełniający definicję obiektu infrastruktury usługowej lub będący usługą dodatkową bądź pomocniczą pod warunkiem spełnienia przesłanek z przepisu. W punkcie 2 załącznika przewidziano wyliczenie obiektów infrastruktury usługowej i są to: stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia, w tym tablice z informacjami dla pasażerów i dogodny punkt sprzedaży biletów; terminale towarowe; stacje rozrządowe oraz urządzenia służące formowaniu składów pociągów, w tym urządzenia manewrowe; tory postojowe; punkty zaplecza technicznego, z wyjątkiem punktów utrzymania naprawczego przeznaczonych dla pociągów dużych prędkości lub innych rodzajów taboru wymagających specjalistycznego zaplecza; inne stanowiska techniczne, w tym stanowiska do czyszczenia i mycia taboru; infrastruktura portów morskich i śródlądowych z dostępem do torów; instalacje pomocnicze; kolejowe stacje paliw i instalacje do tankowania na tych stacjach, za które opłaty są podawane na fakturach oddzielnie. Z punktu widzenia przedsiębiorstw energetycznych za najważniejsze dla nich należy uznać kolejowe stacje paliw i instalacje do tankowania na tych stacjach, ale z racji nieostrości niektórych ze sformułowań, przedsiębiorstwa te mogą posiadać także i inne obiekty. Punkt 3 wskazuje jakie usługi mogą zostać zakwalifikowane jako dodatkowe i są to: prąd trakcyjny, za który opłaty są podawane na fakturach oddzielnie od opłat za użytkowanie urządzeń zasilania w prąd trakcyjny, bez uszczerbku dla stosowania dyrektywy 2009/72/WE; podgrzewanie składów pociągów pasażerskich; umowy dopasowane do indywidualnych potrzeb klienta na: sprawowanie kontroli nad przewozem towarów niebezpiecznych, udzielanie pomocy w prowadzeniu pociągów specjalnych. Z wymienionych usług najistotniejszą dla przedsiębiorstw z branży energetycznej będzie „prąd trakcyjny”, które to sformułowanie najprawdopodobniej oznacza sprzedaż, przetwarzanie, rozdział lub jakikolwiek inny dostęp do prądu w sieci trakcyjnej mający przebiegać na zasadach przewidzianych w dyrektywie 2009/72/WE⁵. W punkcie 4 załącznika wymienione zostały usługi pomocnicze, które mogą obejmować: dostęp do sieci telekomunikacyjnych; dostarczanie informacji uzupełniających; rewizję techniczną taboru; sprzedaż biletów w stacjach pasażerskich; utrzymanie naprawcze taboru świadczony w punktach zaplecza technicznego przeznaczonych dla pociągów dużych prędkości lub innych rodzajów taboru wymagających specjalistycznego zaplecza. Z wymienionych usług pewne znaczenie dla sektora energetycznego może mieć jedynie dostarczanie informacji uzupełniających.

Pomiędzy dyrektywą 2012/34/UE, a utk w zakresie definiowania obiektów infrastruktury usługowej oraz usług istnieją pewne różnice, które wymagają omówienia. W polskiej ustawie, definicja obiektu infrastruktury usługowej została zamieszczona w art. 4 pkt 51 utk oraz poddana

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/72/WE z dn. 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L 211/55).

modyfikacji. Jest to obiekt budowlany wraz z gruntem, na którym jest usytuowany, oraz instalacjami i urządzeniami, przeznaczony w całości lub w części do świadczenia jednej lub większej liczby usług, które wymienia załącznik II do utk w ustępie 2 i 3. O ile w prawie unijnym definicja koncentruje się na pojęciu „instalacji”, tak w polskim porządku prawnym jest to obiekt budowlany, którego definicji, mimo braku wyraźnego odwołania ustawowego, szukać należy w ustawie – Prawo budowlane⁶. Tam w art. 3 pkt 1, obiekt budowlany zdefiniowany został jako budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Motywem takiego działania polskiego ustawodawcy było zapewne dostosowanie przepisów utk do całego systemu prawa i odwołanie się do istniejącej już definicji. Wydawać by się mogło, że taka definicja jest szersza od tej z dyrektywy 2012/34/UE, ponieważ zgodnie z prawem budowlanym obejmuje także budowle oraz obiekty małej architektury, jednakże ustawodawca unijny, używając zwrotu „instalacja, w tym grunt, budynek i sprzęt” jedynie przykładowo wylicza możliwe „instalacje”, które mogą okazać się także budowlami czy obiektami małej architektury w rozumieniu prawa polskiego. Polska definicja obiektu budowlanego, która będzie obowiązująca dla podmiotów prawa polskiego, również jest bardzo szeroka, do uznania bowiem obiektu za obiekt budowlany wystarczające jest wzniesienie go przy użyciu wyrobów budowlanych (Plucińska-Filipowicz i Wierzbowski, 2016, s. 42). Taki obiekt będzie następnie zakwalifikowany do jednej z trzech wymienionych kategorii: budynków, budowli lub obiektów małej architektury. Najszerzą z nich jest kategoria budowli obejmująca wszystkie obiekty budowlane nie będące budynkami lub obiektami małej architektury, a dodatkowo ustawodawca przewidział przykładowe wyliczenie takich obiektów stanowiących budowle (Plucińska-Filipowicz i Wierzbowski, 2016, s. 46). Jedną z przykładowych budowli stanowią obiekty liniowe, do których zakwalifikować można drogi, linie kolejowe, wodociągi, kanały, gazociągi, ciepłociągi, rurociągi, linie i trakcje elektroenergetyczne czy linie kablowe (Plucińska-Filipowicz i Wierzbowski, 2016, s. 50). Takie obiekty, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, mogą więc być również obiektami infrastruktury usługowej pod warunkiem, że przeznaczone będą do świadczenia jednej lub większej liczby usług wymienionych w załączniku 2 ust. 2 i 3 do utk, czego przykładem mogą być wspomniane już bocznice, które mimo statusu infrastruktury kolejowej, będą mogły wchodzić w skład obiektu infrastruktury usługowej, a których użytkownikami niejednokrotnie mogą być przedsiębiorstwa z branży energetycznej. Treść załącznika II do dyrektywy 2012/34/UE została właściwie w całości przeniesiona do załącznika 2 utk, należy jednak zauważyć pewne różnice. Po pierwsze, ustawodawca polski jedynie wylicza obiekty infrastruktury usługowej, w których można świadczyć usługi, podczas gdy w załączniku do dyrektywy możemy znaleźć powtórzenie normy przyznającej dostęp do obiektów infrastruktury usługowej, znajdującej się w art. 13 ust. 2 dyrektywy. W regulacji polskiej brakuje również niektórych elementów doprecyzowujących dany obiekt czy usługę dodatkową lub pomocniczą, z których najistotniejsza dla branży energetycznej jest różnica polegająca na zamieszczeniu w załączniku dyrektywy uzależnienia uznania za obiekt infrastruktury usługowej od obowiązku oddzielnego fakturowania za usługi będące w związku z kolejowymi stacjami paliw i instalacjami do tankowania na tych stacjach oraz podobna regulacja dotycząca usługi dostępu do prądu trakcyjnego, dla której również przewidziane jest oddzielne,

⁶ Ustawa z dn. 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1202).

od opłat za użytkowanie urządzeń zasilania w prąd trakcyjny, fakturowanie. Mimo braku takich obowiązków w prawie polskim, zalecane jest jednak stosowanie się przedsiębiorstw energetycznych do wymagań stawianych także przez prawo unijne.

Z pojęciem „obektu infrastruktury usługowej” wiąże się także pojęcie jego „operatora”, którego definicja nie różni się znacząco pomiędzy utk a dyrektywą 2012/34/UE. Jest to podmiot, publiczny lub prywatny jak wskazano w dyrektywie, który wykonuje działalność polegającą na zarządzaniu, według dyrektywy, co najmniej jednym obiektem infrastruktury usługowej lub świadczeniu na rzecz przewoźników co najmniej jednej z usług związanych z obiektem, o których mowa była uprzednio. Pojawia się problem wykładni pojęcia „zarządzanie obiektem infrastruktury usługowej”. Nie odnosi się ono do kwestii własnościowych nieruchomości, na której położony jest obiekt, toteż możliwa jest sytuacja, w której właścicielem obiektu jest inna osoba niż jego operator. Ustawodawca nie zdefiniował na czym polega zarządzanie obiektem infrastruktury usługowej, jednakże możliwe jest odnalezienie definicji zarządzania infrastrukturą kolejową w art. 5 ust. 1 pkt 1, które polega na nadawaniu drodze kolejowej statusu linii kolejowej, nadawaniu drodze kolejowej statusu bocznic kolejowej przez określenie jej punktu początkowego i końcowego, znoszeniu statusu linii kolejowej i bocznic kolejowej, określaniu elementów infrastruktury kolejowej, które stanowią infrastrukturę prywatną lub nieczynną, udostępnianiu dróg kolejowych, świadczeniu usług z tym związanych i pobieraniu z tego tytułu opłat, prowadzeniu ruchu kolejowego. Jako, że operator obiektu infrastruktury usługowej może być w pewnych sytuacjach zarządcą infrastruktury kolejowej, należy opowiedzieć się za odpowiednim do zarządzania infrastrukturą kolejową, rozumieniem zarządzania obiektem infrastruktury usługowej. Ponadto, należy opowiedzieć się także za zastosowaniem ust. 1a omawianego przepisu, do operatorów infrastruktury usługowej, którzy nie zarządzają torami kolejowymi, co ważne jest w kontekście przedsiębiorstw energetycznych. Wobec tego, dla takich osób zarządzanie obiektem będzie polegać na udostępnianiu obiektu, świadczeniu usług z tym związanych i pobieraniu z tego tytułu opłat. Będzie to więc osoba, której uprawnienia wynikające z prawa rzeczowego bądź prawa zobowiązań, pozwalają na tak rozumiane zarządzanie obiektem. Jednakże operatorem obiektu infrastruktury usługowej nie musi być podmiot, który nim zarządza, wystarczy bowiem samo świadczenie omawianych usług. Może się więc zdarzyć sytuacja, w której zarządcą obiektu jest podmiot odmienny od jego operatora, przykładowo gdy zarządca będący dzierżawcą nieruchomości, na której położony jest obiekt, zleci innemu podmiotowi obsługę obiektu w zakresie jego udostępniania i świadczenia usług za jego pomocą. W takim wypadku związane z obiektem będą aż trzy podmioty: właściciel, dzierżawca będący zarządcą obiektu oraz operator, który świadczy usługi za jego pomocą. Ustawodawca różnicuje obowiązki nałożone na te podmioty, choć zdecydowana większość z nich spoczywać będzie na operatorze infrastruktury usługowej. W praktyce do grupy operatorów obiektów infrastruktury usługowej będą mogły zostać zaliczone zarówno przedsiębiorstwa kolejowe, jak i przedsiębiorcy działający poza tradycyjnie ujmowanym sektorem kolejowym (Ziarko, 2013, s. 15). Możliwa jest także sytuacja, w której zarządca infrastruktury kolejowej, z racji posiadanych obiektów infrastruktury kolejowej, będzie także ich operatorem, na przykład przedsiębiorstwo energetyczne zarządzające także bocznicą kolejową. W takim przypadku gdy infrastruktura kolejowa stanowi element obiektu infrastruktury usługowej, zarządca może udostępniać ją zgodnie z zasadami właściwymi dla udostępniania infrastruktury kolejowej albo dla obiektów infrastruktury usługowej (Bartochowska-Jaśniewska i Góra, 2017).

III. Udostępnianie obiektu infrastruktury usługowej

Niewątpliwie najważniejszym obowiązkiem dotyczącym obiektów infrastruktury usługowej jest ich udostępnienie podmiotom, które o to zawnioskują. Dostęp osób trzecich do obiektów infrastrukturalnych w sektorach regulowanych jest przejawem ogólouropejskiej tendencji do oddzielania zarządzania infrastrukturą od działalności usługowej na takich rynkach i obecne jest także w sektorze energetycznym, jako przejaw liberalizacji rynku poprzez wymogi administracyjnoprawne (Muras, 2013, s. 120). Niezbędne więc jest, aby właściciele sieci przyznali wszelkim dostawcom dostęp do sieci bez dyskryminowania żadnego podmiotu (Nowak, 2009, s. 104). Działanie to można określić jako chęć prywatyzacji zadania z zakresu administracji publicznej, gdzie wykonywane są one przez szeroko rozumiany podmiot prywatny (Zimmermann, 2018, s. 216–217), ponieważ dostęp do nich przyznawany jest przez operatorów takich obiektów, którymi będą najczęściej spółki prawa handlowego. Zasada dostępu osób trzecich do infrastruktury była jednym z najbardziej kontrowersyjnych pomysłów na etapie jej wprowadzania zarówno w regulacji sektora kolejowego, jak i energetycznego, narusza bowiem w pewien sposób pozycję przedsiębiorstwa, który infrastrukturę tę posiada i zmuszony jest ją udostępniać (Kołodon, 2002, s. 243). Wyrażony został pogląd, że w zakresie prawa transportu kolejowego charakter podmiotu administrującego przysługuje największemu polskiemu zarządcy infrastruktury kolejowej – PKP PLK S.A. (Jarecki, 2013, s. 118), który także będzie operatorem obiektów infrastruktury usługowej znajdujących się w posiadaniu spółki. Uzasadniona jest jednak teza, że obecnie wszyscy zarządcy infrastruktury kolejowej, a także operatorzy obiektów przeznaczonych do udostępniania, będą w pewnej mierze podmiotami administrującymi. Dla podmiotów działających wyłącznie na rynku dystrybucji energii, nie mających wcześniej styczności z udostępnianiem swojej infrastruktury, może to być sytuacja nowa, w swoich aktywach mogą bowiem posiadać właśnie takie obiekty infrastruktury usługowej. Choć operatorzy, w odróżnieniu od będącej własnością państwa PKP PLK S.A., najczęściej będą posiadać jedynie pojedyncze obiekty, to prywatyzacja zadania publicznego może dotyczyć także majątku, który znajduje się w rękach prywatnych (Biernat, 1994, s. 35). Mają oni obowiązek uwzględniać wnioski bądź odmawiać dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, a więc zadania, które zostały nałożone na państwa członkowskie w ramach obowiązku otwarcia rynku przewozów kolejowych. Jest to widoczne w sposobie przebiegu postępowania w sprawie dostępu do obiektu, gdyż na późniejszym etapie, w przypadku nieuwzględnienia wniosku, w sposób władczy sprawę może rozstrzygnąć organ regulacyjny. Źródłami prawa w tym zakresie są nie tylko przepisy utk oraz dyrektywy 2012/34/UE, lecz także rozporządzenia wykonawczego Komisji UE nr 2017/2177⁷. Rozporządzenie to uzupełnia polską regulację dotyczącą obiektów infrastruktury usługowej zawartą w utk, posługując się jednak niejednokrotnie odmiennymi pojęciami, co okazuje się być problematyczne, jeżeli weźmie się pod uwagę bezpośredniość jego obowiązywania w prawie polskim. Jest to jednak akt mający w praktyce największe znaczenie dla udostępniania i funkcjonowania obiektów infrastruktury usługowej, jako że postanowienia utk oraz dyrektywy regulują kwestie te w sposób dość ogólny (Pilarczyk i Tomczak, 2018, s. 82). Warta omówienia jest także możliwość zwolnienia z całości lub części przepisów rozporządzenia przewidziana w art. 2 rozporządzenia. Należycie uzasadniony wniosek o zwolnienie składa się do organu regulacyjnego, który następnie

⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji Unii Europejskiej nr 2017/2177 z dn. 22.11.2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją. (Dz. Urz. UE L 307/1).

rozpatruje go pod kątem spełnienia przez podmiot przesłanek pozwalających na zwolnienie. Organ może zdecydować o zwolnieniu, co przesądza o uznaniowości takiej decyzji nawet w przypadku spełnienia przesłanek przez wnioskodawców. Zgodnie z rozporządzeniem będą to tacy przewoźnicy, którzy eksploatują obiekty lub świadczą usługi nie mające żadnego strategicznego znaczenia dla funkcjonowania rynku usług transportu kolejowego, ale także mogą to być obiekty, które są eksploatowane lub świadczone w warunkach konkurencyjnego rynku, gdzie różni konkurenci świadczą podobne usługi, co będzie należało do oceny organu bądź też obiekty, w przypadku których stosowanie niniejszego rozporządzenia może mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku obiektów infrastruktury usługowej. Dla przedsiębiorców z branży energetycznej, których obiekty nie mają szczególnie istotnego znaczenia strategicznego, takie zwolnienie może pozwolić na ograniczenie obowiązków wynikających z rozporządzenia, przy czym należy pamiętać, że w dalszym ciągu będą obowiązywały przepisy utk (Pilarczyk i Tomczak, 2018, s. 84). Zwolnienie wydaje się w formie decyzji, a organ ma 14 dni na jej opublikowanie na stronie internetowej od momentu jej podjęcia. Organ, poza wyjątkiem przewidzianym dla obiektów infrastruktury usługowej przeznaczonych do wyłącznego, własnego użytku kolei zabytkowych, nie może zastosować zwolnienia z przepisów art. 4 ust. 2 lit. a)–d) i lit. m) oraz art. 5 rozporządzenia. Przepisy te dotyczą opisu obiektu infrastruktury usługowej oraz jego publikacji.

Decyzja czy obiekt przeznaczony jest do udostępniania spoczywa na jego zarządcy, który stosowną informację zamieszcza w statucie obiektu. Jest to jedyne konieczne postanowienie statutu obiektu, który w pozostałym zakresie może być regulowany dowolnie. W przypadku kiedy udostępnianie dotyczyło będzie obiektu infrastruktury usługowej wymienionego w ust. 2 załącznika 2 do utk, a więc przykładowo kolejowej stacji paliw, możliwość nieudostępniania obiektu istnieje tylko w wypadku, gdy nie jest on używany. Jednakże nawet i w tym przypadku istnieje możliwość zwrócenia się przez wnioskodawcę, ograniczonego w prawie polskim podmiotowo jedynie do przewoźników kolejowych na co zezwala regulacja europejska, który jest obiektem zainteresowany, do właściciela, który zobligowany jest do podania do publicznej wiadomości o przeznaczeniu obiektu do wynajęcia lub dzierżawy w całości lub części, w jakiej przewoźnik zgłosił zainteresowanie. Taka regulacja poniekąd ogranicza właściciela nieużywanego obiektu, nakazuje mu bowiem ogłoszenie jego wynajęcia lub wydzierżawienia, a co za tym idzie zaproszenie do składania ofert, mimo braku jego woli. Dyrektywa w tym zakresie wprowadza przesłankę nieużywania obiektu przez okres dwóch lat do możliwości zgłoszenia zainteresowania przez przewoźnika właścicielowi, której co prawda brakuje w polskiej utk to jednak znajduje się ona w art. 15 ust. 1 rozporządzenia, stanowiąc, że dwuletni okres rozpoczyna się w dniu następującym po dniu, w którym po raz ostatni świadczono usługę związaną z koleją w tym okresie. Rozporządzenie wprowadza także konieczność zawiadomienia operatora obiektu, w przypadku jeśli nie jest on właścicielem, w ciągu 10 dni od otrzymania zainteresowania. W tym czasie operator obiektu może podjąć decyzję o wznowieniu eksploatacji obiektu infrastruktury usługowej w związku z zaistniałym zainteresowaniem ze strony wnioskodawcy. Dodatkowo zgodnie z dyrektywą i wspomnianym rozporządzeniem istnieje także przesłanka negatywna publicznego ogłoszenia o możliwości wynajęcia lub wydzierżawienia, ponieważ można jej odmówić w sytuacji, gdy operator tego obiektu infrastruktury usługowej wykaże, że toczący się proces restrukturyzacji uniemożliwia jego użycie przez jakiegokolwiek przedsiębiorstwo kolejowe. Polskie tłumaczenie dyrektywy używa tutaj zwrotu „proces restrukturyzacji”

sugerującego, że będzie to proces przewidziany w ustawie – Prawo restrukturyzacyjne⁸, natomiast w rozporządzeniu 2017/2177 używane jest określenie „proces przekształcenia” na opisanie tego samego procesu, co łatwo można zauważyć, sięgając do innych wersji językowych tekstu, gdzie proces ten nazywany jest np. *reconversion*. Właściwsze wydaje się używanie zwrotu „proces przekształcenia”, gdyż takie sformułowanie pojawia się w rozporządzeniu, które to bezpośrednio obowiązuje w polskim prawie, a jednocześnie usuwa wątpliwości co do wystąpienia procesu restrukturyzacji rozumianego w ramach ustawy – Prawo restrukturyzacyjne. Definicja przekształcenia znajduje się bowiem w rozporządzeniu 2017/2177 i zwrot ten rozumiany powinien być jako formalny proces, w ramach którego cel obiektu infrastruktury usługowej jest zmieniany na wykorzystanie inne niż do świadczenia usług związanych z koleją. Oznacza to, że jedyną możliwością odmówienia publicznego ogłoszenia o możliwości wynajęcia lub wydzierżawienia obiektu jest zmiana jego przeznaczenia. Trzeba jednak pamiętać, że w celu dokonania takiego przekształcenia, właściciel obiektu musi poinformować o tym organ regulacyjny, który może żądać przedstawienia dokumentów dotyczących tego procesu, które z kolei przedkładane są przez operatora przed wyrażeniem zainteresowania, w celu oceny wiarygodności przekształcenia, a w wypadku gdy oceni ją negatywnie, może wymóc na właścicielu opublikowanie informacji o możliwości wynajęcia lub wydzierżawienia obiektu. Publikacja ta, zgodnie z rozporządzeniem, powinna być ogłoszona na portalu internetowym właściciela obiektu i musi zawierać wszystkie niezbędne informacje wskazane w rozporządzeniu, w szczególności takie, które pozwolą zainteresowanym podmiotom na złożenie oferty pozwalającej na eksploatację obiektu poprzez najem lub dzierżawę. Należy także wspomnieć, że w przypadku większej liczby zainteresowanych przewidziana musi zostać przejrzysta procedura pozwalająca na niedyskryminujący wybór podmiotu, przy czym trzeba mieć na uwadze możliwość zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych w przypadku, gdyby właściciel był podmiotem spełniającym przesłanki takiego zamówienia.

W przypadku jednak gdy obiekt jest używany oraz został przeznaczony do udostępniania przewoźnikom kolejowym, konieczne będzie złożenie wniosku przez przewoźnika oraz procedowanie nad nim przez operatora obiektu infrastruktury usługowej. Zgodnie z ustawą to operator obiektu infrastruktury usługowej określa sposób składania wniosków oraz termin, w którym mogą być złożone wnioski. Operator został więc wyposażony w pewną swobodę w zakresie postępowania w sprawie wniosku o dostęp do obiektu infrastruktury usługowej. Procedura postępowania powinna być określona w regulaminie obiektu, który będzie przedmiotem analizy w dalszej części artykułu. Możliwe jest więc określenie zasad procedowania nad wnioskiem, określenie jego formy, jak np. poczta elektroniczna (Pilarczyk i Tomczak, 2018, s. 80), informacje, które powinien zawierać wniosek czy nawet określić pewien wzór wniosku. Dodatkowo operator zobligowany jest do określenia terminu do składania wniosków, jednakże aby w pełni urzeczywistnić zasadę otwartego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, termin powinien być określony jako dowolny, ponieważ w przypadku konkretnej daty możliwa jest sytuacja, w której podmioty powstałe później nie będą miały szans na uzyskanie dostępu. Na rozpatrzenie wniosku operator ma 14 dni od daty jego otrzymania. Możliwe jest jednak uzyskanie zgody Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego na stosowanie dłuższego terminu. Nie chodzi jednak o uzyskanie takiej zgody co do każdego zgłoszonego wniosku, a o uzyskanie jej co do danego obiektu infrastruktury usługowej dla operatora,

⁸ Ustawa z dn. 15.05.2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1508).

który wnioskuje o zgodę. Przemawia za tym użycie przez ustawodawcę zwrotu „operator może stosować”, co sugeruje ciągłość stosowania wydłużonego terminu. Zasadą jest konieczność przyznania dostępu do obiektu, ustawa bowiem wylicza enumeratywnie przesłanki, gdzie przy spełnieniu co najmniej jednej można odmówić przyznania dostępu. Przypomina to regulację zawartą w art. 4f prawa energetycznego, regulującą zasady odmowy dostępu do systemu infrastruktury energetycznej, gdzie także wymienione są przesłanki odmowy dostępu przez przedsiębiorstwo energetyczne do infrastruktury, a także wymóg przedstawienia należytego uzasadnienia odmowy dostępu na podstawie obiektywnych kryteriów (Swora i Muras, 2016, s. 541).

Pierwszą z przesłanek odmowy dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, wskazaną w utk, wymagającą omówienia jest możliwość wykonania planowanego przewozu kolejowego na porównywalnych warunkach za pomocą innego udostępnianego obiektu, za wyjątkiem sytuacji, w których przewoźnik poinformuje operatora, że operator wskazanego obiektu odmówił mu do niego dostępu. Drugą jest konieczność poniesienia przez operatora dodatkowych nakładów w celu uwzględnienia wszystkich złożonych wniosków. Oznacza to, że jeśli operator musiałby ponieść jakiegokolwiek koszty, aby przystosować obiekt tak, aby możliwe było uwzględnienie wszystkich wniosków, może on odmówić dostępu. Taka sytuacja może nastąpić nawet w przypadku tylko jednego wniosku, jeśli powodowałby on wspomniane koszty u operatora. Trzecią ustawową przesłanką jest taki brak zdolności przepustowej na skutek uwzględnienia wniosku, który uniemożliwiłaby operatorowi realizację potrzeb własnych lub wykonanie już istniejących zobowiązań z innymi przewoźnikami posiadającymi już dostęp. Nie są to jednak jedyne regulacje dotyczące odrzucenia wniosku, bowiem kwestie te porusza także prawo unijne. Rozporządzenie 2017/2177 wprowadza, w celu zapewnienia przewoźnikowi możliwości skorzystania usług, o jakie wnioskuje, procedurę zwaną „procedurą koordynacyjną”. W przypadku gdy wniosek o dostęp do obiektu infrastruktury usługowej lub o zapewnienie usług wymienionych w pkt 2 załącznika II do dyrektywy, a więc nie usług dodatkowych i pomocniczych, koliduje z innymi wnioskami lub zdolność przepustowa obiektu została już przyznana w takim stopniu, że wniosek nie może zostać uwzględniony, operator zobowiązany jest podjąć środki, w postaci dyskusji z wnioskodawcami, w celu umożliwienia jak najszerszego uwzględnienia wszystkich wniosków. W ramach tej procedury, operatorzy rozważają różne warianty umożliwiające uwzględnienie, za pomocą zastosowania stosownych środków, kolidujących ze sobą wniosków, tak aby zmaksymalizować zdolność przepustową w obiekcie, jednak bez dodatkowych inwestycji w zasoby lub obiekty. Katalog podjętych środków jest otwarty, jednakże rozporządzenie wyszczególnia kilka z nich: zaproponowanie alternatywnego terminu, zmianę godzin otwarcia lub systemu zmianowego oraz umożliwienie dostępu do obiektu w celu świadczenia usług na własne potrzeby. Zarówno operator, jak i wnioskodawcy mogą zaprosić do udziału w procedurze organ regulacyjny, w charakterze obserwatora, a więc bez możliwości rozstrzygnięcia władczego na tym etapie. Należy jednak pamiętać, że organ regulacyjny w przypadku gdy obiekt nie może zostać udostępniony w ramach procedury koordynacyjnej, a sam obiekt lub usługa są bliskie przeciążeniu wskutek wykonywanych usług, może zażądać od operatora przyjęcia środków mających na celu umożliwienie uwzględnienia dodatkowych wniosków dostępu do obiektu. Takie środki muszą być przejrzyste i nie mogą być dyskryminujące, jednakże mogą wiązać się z kosztami po stronie operatora. Jeżeli po przeprowadzeniu procedury koordynacyjnej operator nie jest w stanie uwzględnić wszystkich wniosków, może on zastosować obiektywne i niedyskryminujące

kryteria pierwszeństwa w zakresie przyznania dostępu do obiektu. Muszą one być opublikowane w opisie obiektu i uwzględniać przeznaczenie danego obiektu, cel i charakter przedmiotowych usług transportu kolejowego i cel zapewnienia skutecznego wykorzystania dostępnej zdolności przepustowej. Przykładowe kryteria, które może zastosować operator wyliczone zostały w art. 11 rozporządzenia. Kolejną procedurą mającą za zadanie umożliwić wnioskodawcy dostęp do obiektu jest procedura dotycząca „realnej alternatywy”. Pojęcie to wprowadzone zostało w celu umożliwienia wszystkim zainteresowanym przewoźnikom kolejowym zrealizowanie zamierzonego przejazdu i skorzystanie z usług, nawet w przypadku jeśli nie byłyby to usługi operatora obiektu (Pilarczyk i Tomczak, 2018, s. 88). Jeżeli niemożliwe jest udzielenie dostępu przez procedurę koordynacyjną, operator informuje o tym wnioskodawcę oraz organ regulacyjny na jego wniosek. Obie strony podejmują wówczas procedurę realnej alternatywy, to znaczy współpracują między sobą, próbując ocenić czy istnieje możliwość skorzystania z podobnego obiektu na podobnych warunkach, co ma na celu zapobieżenie podejmowaniu arbitralnych decyzji (Pilarczyk i Tomczak, 2018, s. 88). Na operatorze ciąży obowiązek wskazania możliwych alternatyw, w oparciu o opisy obiektów oraz informacje opublikowane na ich temat, na podstawie kryteriów wskazanych w rozporządzeniu w art. 12 ust. 3. Następnie wnioskodawca ocenia czy podane alternatywy pozwolą mu świadczyć planowaną usługę transportu kolejowego na ekonomicznych zasadach, gdzie szczególnie istotną rolę przyznaje się kosztom dodatkowym, jakie będzie musiał ponieść wnioskodawca (Bartochowska-Jaśniewska i Góra, 2017, s. 30), o czym informuje operatora obiektu w uzgodnionym z nim terminie. Zgodnie z rozporządzeniem dopiero po wyczerpaniu tych procedur, w przypadku braku istnienia realnych alternatyw, operator może odrzucić wniosek.

Problematyczne wydaje się pogodzenie procedur przewidzianych w utk dotyczących dostępu do obiektu z procedurami przewidzianymi w rozporządzeniu 2017/2177. Sytuacja podmiotu, który został zwolniony z obowiązku stosowania przepisów rozporządzenia jest odmienna i względnie prosta, stosuje on bowiem wyłącznie przepisy utk. W przypadku gdy brak jest takiego zwolnienia, operator będzie musiał zastosować zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia. Rozporządzenie przewiduje jednak głównie regulacje dotyczące procedowania nad wnioskiem, przede wszystkim w wypadku otrzymania kilku kolidujących ze sobą zgłoszeń, z kolei utk wymienia przesłanki możliwości odrzucenia wniosku, które jednak najczęściej wynikać będą z procedur przewidzianych w rozporządzeniu. Możliwość odrzucenia wniosku w przypadku możliwości wykonania planowanego przewozu kolejowego na porównywalnych ekonomicznie warunkach, korzystając z innego udostępnianego obiektu, o której mowa w art. 36b ust. 4 pkt 1 utk, to przesłanka pokrywająca się ze wskazaniem innego obiektu w ramach procedury realnej alternatywy. Z kolei odmowa dostępu do obiektu z powodu konieczności poniesienia przez operatora nakładów może być wynikiem przeprowadzenia procedury koordynacyjnej, która również przewiduje nieponoszenie kosztów przez operatora obiektu. W dalszym ciągu możliwa jest w tym wypadku interwencja Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego jako organu regulacyjnego nakładająca obowiązek przyjęcia odpowiednich środków w celu uwzględnienia wniosków, włącznie z poniesieniem nakładów. Trzecia przesłanka odmowy w utk wpasowuje się w konstrukcję kryteriów pierwszeństwa, ponieważ wśród kryteriów wymienionych w rozporządzeniu także znajdują się istniejące już zobowiązania operatora z innymi czy przyznane już trasy pociągów. Postępowanie nad wnioskiem powinno więc przebiegać zgodnie z regułami ustalonymi przez rozporządzenie, a dopiero w przypadku gdy zgodnie

z rozporządzeniem będzie można odmówić przyznania wnioskodawcy dostępu do obiektu, taka odmowa będzie możliwa, gdyż w znakomitej większości wypadków będzie ona spełniała także normy przewidziane w utk. Jest to także konsekwencja pierwszeństwa bezpośrednio obowiązujących przepisów prawa unijnego nad prawem krajowym.

Odmowa przyznania dostępu do obiektu infrastruktury usługowej może być podstawą do wniesienia skargi przez wnioskodawcę do organu regulacyjnego transportu kolejowego – Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Procedurę taką przewiduje art. 36d ust. 1 utk. W przypadku gdy, zdaniem wnioskodawcy, naruszone zostały przepisy o przyznaniu dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, organ regulacyjny może, w drodze decyzji, nakazać operatorowi zapewnienie przewoźnikowi kolejowemu, w wyznaczonym terminie, dostępu do obiektu, o ile sam stwierdzi naruszenie przepisów utk o przyznaniu dostępu do obiektu. Organ więc w sposób władczy za pomocą aktu administracyjnego przyzna stronie prawo. Decyzja ta w pewnym niewielkim stopniu należy do uznania organu regulacyjnego, który w sektorze transportu kolejowego działa na zasadzie niewielkiej uznaniowości (Hoff, 2008, s. 140). Choć przesłanką jej wydania jest stwierdzenie naruszenia prawa, a więc kontrola pod względem legalności działania operatora, to pewne przesłanki, jak sprawdzenie czy postępowanie nad wnioskiem było dokonane w sposób niedyskryminujący, należą do pewnej oceny organu, który musi dokonać ich interpretacji. W tym celu w art. 14 rozporządzenia znaleźć można instrukcje kierowane do organu regulacyjnego, które mają za zadanie wskazać co powinien on zbadać pod kątem naruszenia prawa. Polska ustawa przewiduje wniesienie skargi jedynie na naruszenie przepisów art. 36b utk, nie odnosząc się do przepisów rozporządzenia. Samo rozporządzenie również nie wprowadza możliwości skarżenia decyzji, odwołując się w tym zakresie do dyrektywy 2012/34/UE, która to została implementowana do polskiego porządku prawnego właśnie poprzez przepis art. 36d utk. Powoduje to brak *de lege lata* możliwości zaskarżenia w przypadku nieprawidłowości związanych z procedurami przewidzianymi w rozporządzeniu. Jednakże, jak już zostało powiedziane, przesłanki odmowy zawarte w polskiej ustawie zasadniczo pokrywają się ze skutkami przeprowadzenia postępowań, o których mowa w rozporządzeniu i w tym należy doszukiwać się możliwości zaskarżenia naruszenia przepisów prawa unijnego. Warty zauważenia jest także fakt, że nie zostały wprowadzone przepisy karne ani administracyjne kary pieniężne dotyczące właściciela, zarządcy czy operatora obiektu infrastruktury usługowej, mimo istnienia stosownych przy podmiocie będącym zarządcą infrastruktury kolejowej w art. 66 ust. 2 utk.

Możliwość korzystania z usług oferowanych przez operatora pojawia się jednak nie po przyznaniu dostępu do obiektu, ale dopiero po zawarciu przez wnioskodawcę umowy z operatorem. Umowa ta ma określać prawa i obowiązki operatora i przewoźnika kolejowego związane ze świadczonymi usługami. Należy zwrócić uwagę, że w zakresie działania niektórych obiektów infrastruktury usługowej, konieczne będzie zawarcie umowy, której zasadniczy kształt i postanowienia regulowane są przez prawo, z dość niewielką możliwością odstępstwa od przepisów. Jest to ważne zwłaszcza w kontekście działalności przedsiębiorstw energetycznych. Przykładowo przy dostępie do kolejowej stacji paliw czy usługi prądu trakcyjnego, konieczne będzie uwzględnienie obowiązków i praw wynikających z ustawy – Prawo energetyczne⁹. Jeśli operator obiektu infrastruktury usługowej łączy tę funkcję z funkcją zarządcy infrastruktury kolejowej, możliwe jest

⁹ Ustawa z dn. 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (tj. Dz.U. 2018, poz. 755).

zawarcie jednej umowy łączącej postanowienia umowy o dostęp do usługi oraz umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej wymaganej przez utk. Zagwarantowane jest także zachowanie informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, które zostały uzyskane w związku z udostępnianiem obiektu. Pojęcie „tajemnicy przedsiębiorstwa” należy rozumieć tak jak w art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁰, gdyż do niej odsyła utk.

IV. Obowiązki w zakresie dokumentacji

Kolejnym, po statucie, dokumentem przygotowywanym w związku z istnieniem obiektu infrastruktury usługowej jest regulamin obiektu, którego powstanie należy do obowiązków operatora. Ustawa określa konieczne postanowienia regulaminu w art. 36f ust. 1 utk i należy do nich: wskazanie obiektów i ich rodzajów których regulamin dotyczy, zakres udostępniania obiektów za które odpowiedzialny jest operator, procedurę udostępniania obiektów, w tym termin składania oraz zakres informacji, jakie powinien zawierać wniosek o dostęp do obiektu, szczegółowe warunki techniczne dostępu do obiektów oraz wysokość opłat za dostęp. Przy określaniu tych postanowień operator nie zawsze może postępować w sposób dowolny zwłaszcza w zakresie opłat za dostęp. Opłaty te ograniczone są ustawowo i zgodnie z art. 36e ust. 2 utk nie mogą przekraczać kosztów udostępniania obiektu ponoszonych przez operatora 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%. Rozwiązanie to jest odmienne od tego przyjętego przy udostępnianiu infrastruktury kolejowej, ponieważ w wypadku obiektów infrastruktury usługowej, brakuje przepisów umożliwiających ich dofinansowanie, co przemawia za koniecznością zapewnienia większych dochodów operatorom obiektów (Będkowski-Kozioł i Gołąb, 2017, s. 51). Każdy rodzaj obiektu czy usługi powinien mieć odrębny od pozostałych regulamin, co nie jest podyktowane wymaganiami ustawy, jednakże w praktyce każdy z rodzajów będzie w pewnym zakresie różnił się w funkcjonowaniu od innych. Jeżeli regulamin obiektu nie spełnia wymagań określonych w przepisach ustawy, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego może w drodze decyzji, nakazać operatorowi wprowadzenie zmian w opublikowanym regulaminie obiektu. Choć decyzja ta może dotyczyć każdego z postanowień regulaminu, to ustawa wyszczególnia pewne przypadki, w których może dojść do władczego nakazania zmiany regulaminu. Będzie to zmiana wysokości opłat oraz terminów składania wniosków.

Rozporządzenie 2017/2177 w art. 4 wprowadza także obowiązek sporządzenia opisu obiektu infrastruktury usługowej. Wszystkie niezbędne elementy takiego opisu wymienione zostały właśnie w tym artykule i każdy z obiektów, które posiada operator wymaga sporządzenia takiego opisu. Mimo częściowo pokrywającej się treści opisu oraz regulaminu, opis jest odrębnym typem dokumentu związanym z obiektem. Jest on zdecydowanie bardziej szczegółowy i może stanowić raczej załącznik do regulaminu. Przygotowany regulamin musi zostać opublikowany co normowane jest przez art. 5 rozporządzenia. Musi zostać to dokonane przez co najmniej jeden z dwóch sposobów: przez publikację na portalu internetowym i dostarczenie zarządcom infrastruktury odnośnika, który należy umieścić w regulaminie sieci albo przez dostarczenie zarządcom infrastruktury, w formie

¹⁰ Ustawa z dn. 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. 2018, poz. 419).

gotowej do publikacji, stosownych informacji do umieszczenia w regulaminie sieci. Jak już zostało wspomniane, zwolnienie z konieczności przepisów rozporządzenia nie może dotyczyć kwestii związanych z opisem obiektu infrastruktury usługowej. Przyjmując, że brak możliwości zwolnienia dotyczy jedynie przepisów art. 4 ust. 2 lit. a)–d) i lit. m) oraz art. 5, dojść można do wniosku, że niemożliwe jest zwolnienie z przepisów regulujących treść opisu i jego publikacji, jednakże możliwe z samej konieczności jego sporządzenia. W takim wypadku w razie całkowitego zwolnienia przez organ regulujący z obowiązku przygotowania opisu obiektu infrastruktury usługowej, siłą rzeczy operator zostanie także zwolniony z obowiązku zachowania określonej treści opisu oraz jego publikacji.

Wspomnieć należy także o obowiązku zarządzającego obiektem do dostarczenia danych dotyczących obiektu do Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Jest to spowodowane koniecznością utworzenia rejestru obiektów infrastruktury usługowej przez organ regulacyjny. Ustawa nie wypowiada się na temat sposobu czy formy dostarczanych danych, można więc przyjąć, że są one dowolne bądź unormowane przepisami wewnętrznymi Urzędu Transportu Kolejowego. Należy zamieścić dane dotyczące właściciela obiektu, zarządzającego obiektem, a także operatora, a mianowicie jego nazwę, siedzibę i adres albo imię, nazwisko i adres zamieszkania, jak również sieci kolejowe, z którymi obiekt jest połączony oraz zakres usług, które mogą być świadczone w obiekcie.

V. Uprawnienia wynikające z prawa podatkowego

Dotychczasowe rozważania skupiały się na obowiązkach podmiotów odpowiedzialnych za obiekty infrastruktury usługowej, ze szczególnym uwzględnieniem branży energetycznej. Warto jednak zastanowić się nad uprawnieniami, z których mogą skorzystać określone w ustawach podmioty, zwłaszcza na gruncie prawa podatkowego. Jednym z obowiązków właścicieli, użytkowników wieczystych czy posiadaczy samoistnych gruntów podlegającym podatkowi od nieruchomości jest realizacja obowiązku podatkowego w postaci uiszczenia należności od posiadanej nieruchomości. Nowelizacja utk z 2016 roku, o której była już mowa, wprowadziła zmiany nie tylko w samej utk, ale także w innych ustawach, także w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych¹¹ (dalej: upol). W jej art. 7 zawarte są zwolnienia od podatku nieruchomości, z których jedno dotyczy także transportu kolejowego. Regulacja ta miała zapewne na celu stanowienie pewnego impulsu dla zarządców infrastruktury do jak najszerzego udostępniania infrastruktury kolejowej. Zwalnia się bowiem grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów ustawy o transporcie kolejowym, która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub jest wykorzystywana do przewozu osób, lub też tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm. Choć zwolnienie dotyczy infrastruktury kolejowej, to może ono znaleźć zastosowanie także do obiektów infrastruktury usługowej, jeżeli w ich skład będzie wchodził element infrastruktury kolejowej. Rodzi się także pytanie, czy zwolnienie to dotyczy całości gruntu, czy budynku, czy jedynie jego części? Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów, zwolnieniu podlegają całe działki ewidencyjne gruntu, na których znajduje się chociaż jeden z elementów infrastruktury kolejowej (Kałążny i Ruta, 2018, s. 43). Podobne zwolnienie przysługuje z podatku od nieruchomości

¹¹ Ustawa z dn. 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1445).

w przypadku całości budynku, w którym znajdują się elementy infrastruktury kolejowej (Kałążny i Ruta, 2018, s. 46). Choć osiągnięcie takiego efektu było sprzeczne z intencjami ustawodawcy, to zastosowanie reguł wykładni obecnych w prawie podatkowym nie pozostawia wątpliwości, że zwolnienie dotyczy zarówno całych gruntów, jak i budynków, tak jak stanowi to przepis (Kałążny i Ruta, 2018, s. 46). Wymogiem możliwości zastosowania takiego zwolnienia będzie jednak istnienie infrastruktury kolejowej, która jest udostępniana co najmniej jednemu przewoźnikowi. W przypadku obiektów infrastruktury usługowej, bardzo często będzie towarzyszyć im choć jeden element infrastruktury kolejowej. Przykładowo, może to być bocznica stanowiąca możliwość dojazdu do kolejowej stacji paliw, co umożliwi zastosowanie zwolnienia także w przypadku gruntu czy budynku, z którym związany jest obiekt infrastruktury usługowej. Podobny przykład może stanowić terminal przeładunkowy, który będzie obiektem infrastruktury usługowej znanym jako terminal towarowy, gdzie nieodzownym elementem są bocznic kolejowe (Pahl, 2017, s. 51).

VI. Podsumowanie

Wprowadzenie przepisów dotyczących obiektów infrastruktury usługowej, choć nakładające dodatkowe obowiązki na podmioty związane z tymi obiektami, było nieuniknione w świetle konieczności implementacji dyrektywy 2012/34/UE. Przedsiębiorstwa energetyczne niejednokrotnie będą operatorami czy zarządcami takich obiektów i muszą zastosować się do obowiązujących przepisów, zwłaszcza w zakresie udostępniania obiektów, co oznacza często dodatkowe koszty. Ustawodawca wprawdzie pozwolił na odmowę udostępniania obiektów w razie gdyby miałyby narazić to operatora na takie koszty, jednakże niemożliwym jest wprowadzenie procedur dotyczących obiektów bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów. Rozbieżność pomiędzy polską ustawą a rozporządzeniem 2017/2177, odnoszącym bezpośredni skutek w prawie polskim, warta jest poddaniu głębszej analizie przez polskiego ustawodawcę, która miałaby na celu spojenie obu aktów, chociażby przez zastosowanie jednolitej siatki pojęciowej. Wiele przedsiębiorstw może nawet nie zdawać sobie sprawy z istnienia rozporządzenia, kierując się jedynie przepisami ustawy, co może doprowadzić do niewłaściwego postępowania w sprawie dostępu do obiektu czy jego dokumentacji. Obecne uregulowania nakierowane są na zagwarantowanie jak najszerszego dostępu do infrastruktury kolejowej oraz obiektów infrastruktury usługowej i operator takiego obiektu musi liczyć się z możliwością przyznania dostępu wnioskodawcy nawet wbrew jego woli, wskutek decyzji organu regulacyjnego. Mimo braku przepisów karnych mających zastosowanie do operatorów infrastruktury usługowej, muszą oni jednak ze szczególną ostrożnością przeprowadzać wszelkie czynności dotyczące obiektów, właśnie z uwagi na możliwość zaskarżenia ich decyzji i przeniesienia sprawy do postępowania administracyjnego przed organem regulacyjnym. Pewną korzyścią wynikającą z nowelizacji jest możliwość zastosowania zwolnienia z podatku od nieruchomości w przypadku udostępniania infrastruktury kolejowej. Jako, że obiekty infrastruktury usługowej często związane są z elementami infrastruktury kolejowej, w dużej ilości przypadków możliwe będzie zwolnienie obejmujące cały grunt czy budynek. Trudno mówić, aby ustawodawcy zależało na tak szerokim oddziaływaniu zwolnienia, toteż niewykluczona jest jego zmiana w przyszłości. Obecnie jednak podmioty udostępniające infrastrukturę kolejową mają prawo do takiego zwolnienia podatkowego.

Bibliografia

- Bartochowska-Jaśniewska, J. i Góra, I. (2017). Regulacje dotyczące obiektów infrastruktury usługowej po nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z dnia 16 listopada 2016 r. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(6). <http://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.2.7.4>.
- Będkowski-Koziół, M. i Gołąb, Ł. (2017). Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw – identyfikacja i wstępna charakterystyka nowych rozwiązań prawnych. W: Pawełczyk M. (red.), *Rynek kolejowy. Współczesne prawne i sektorowe uwarunkowania ochrony konkurencji i konsumenta*. Warszawa: Wydawnictwo Ius Publicum.
- Biernat, S. (1994). *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa-Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hoff, W. (2008). *Prawny model regulacji sektorowej*. Warszawa: Difin.
- Jarecki, S. (2013). *Modele prokonkurencyjnych rozwiązań prawnych w zakresie przewozów kolejowych*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Kałążny, A. i Ruta, M. (2018). Zwolnienie kolejowych gruntów i budynków z podatku od nieruchomości – niezamierzony prezent dla podatników? *Przegląd Podatkowy*, 7.
- Koldon, M. (2002). Przedsiębiorstwo energetyczne – wybrane zagadnienia. *Studenckie Zeszyty Prawnicze TBSP UJ. 7-8*. Kraków: Zakamycze.
- Muras, Z. (2013). Paradoks liberalizacji rynku paliw i energii – rozwój konkurencji przez zwiększanie kontroli administracyjnoprawnej. W: A. Walaszek-Pyziół, *Regulacja innowacja w sektorze energetycznym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Nowak, B. (2009). *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Pahl, B. (2017). Zwolnienie od podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej przed i po 1 stycznia 2017. *Samorząd Terytorialny*, 9.
- Pilarczyk, M i Tomczak, J. (2018). *Funkcjonowanie bocznic kolejowych*. Myślibórz: CERTAIN.
- Plucińska-Filipowicz, A. i Wierzbowski, M. (red.). (2016). *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Swora, M. i Muras, Z. (red.). (2016). *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ziarko, Ł. (2013). Jednolity europejski obszar kolejowy – tworzenie konkurencyjnej struktury sektora kolejowego w Unii Europejskiej. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 4(2). <http://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.2.7.4>.
- Zimmermann, J. (2018). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.