

Ekspertyza naukowa:

Kwalifikacja finansowania inwestycji dworcowych ze środków publicznych, w tym UE, pod kątem występowania pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE

Spis treści

| | |
|--|----|
| <i>Streszczenie</i> | 2 |
| I. Cel i zakres ekspertyzy | 2 |
| II. Status prawny dworca kolejowego | 5 |
| A. Status prawny dworca w prawie polskim | 5 |
| B. Status prawny dworca w prawie UE | 6 |
| C. Status prawny dworca - podsumowanie..... | 8 |
| D. Podmioty zarządzające dworcami kolejowymi w Polsce | 8 |
| III. Pojęcie pomocy publicznej | 9 |
| IV. Ocena spełnienia poszczególnych przesłanek pojęcia pomocy publicznej | 10 |
| A. Wsparcie pochodzące od państwa..... | 10 |
| B. Beneficjent wsparcia jest przedsiębiorstwem | 13 |
| C. Korzyść dla beneficjenta..... | 16 |
| D. Selektywny charakter wsparcia | 17 |
| E. Wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi | 18 |
| 1. Rynek na którym wyłączona jest konkurencja..... | 19 |
| 2. Infrastruktura o charakterze lokalnym | 22 |
| 3. Wnioski dla oceny publicznego finansowania inwestycji dworcowych PKP SA | 24 |
| F. Pozostałe poziomy występowania pomocy | 26 |
| V. Wnioski | 29 |

Streszczenie

- Dworzec jest obiektem infrastruktury usługowej w rozumieniu dyrektywy 2012/34 i może być uznany za element infrastruktury transportu kolejowego w szczególności w zakresie unijnych przepisów o ochronie konkurencji.
- Finansowanie inwestycji dworcowych ze środków publicznych w warunkach polskich będzie spełniało cztery z pięciu przesłanek pojęcia pomocy publicznej określonych w art. 107 ust. 1 TFUE, tj. przesłankę udzielenia wsparcia przez państwo lub z zasobów państwowych, przesłankę udzielenia wsparcia przedsiębiorstwu, przesłankę uzyskania korzyści przez beneficjenta oraz przesłankę selektywności wsparcia.
- Finansowanie inwestycji dworcowych ze środków publicznych w warunkach polskich nie będzie spełniało piątej z przesłanek pojęcia pomocy publicznej określonych w art. 107 ust. 1 TFUE, tj. przesłanki zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym UE oraz wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE. Działalność dworcowa jest bowiem prowadzona na krajowym, wydzielonym geograficznie rynku w warunkach braku konkurencji i dodatkowo zasadniczo ma charakter lokalny.
- Ponieważ, aby dany środek wsparcia stanowił pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE muszą być spełnione łącznie wszystkie przesłanki określone w tym przepisie, nie spełnienie piątej z przesłanek skutkuje tym, że w badanym przypadku pomoc publiczna nie wystąpi.

I. Cel i zakres ekspertyzy

1. Niniejsza ekspertyza została sporządzona na zlecenie Polskich Kolei Państwowych Spółka Akcyjna (dalej: „PKP SA”).
2. Przedmiotem ekspertyzy jest **określenie, czy finansowanie inwestycji w zakresie modernizacji dworców kolejowych ze środków publicznych, w tym UE, stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (dalej: „TFUE”).
3. Celem ekspertyzy jest również ustalenie, **czy finansowanie inwestycji dworcowych ze środków publicznych w warunkach polskich wymaga wcześniejszego zgłoszenia pomocy publicznej Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, oraz opracowania programu pomocowego w rozumieniu rozporządzenia 2015/1589.**

Kwestia ewentualnej podstawy prawnej zgodności takiej pomocy z rynkiem wewnętrznym UE pozostaje jednak poza zakresem niniejszej ekspertyzy.

4. W tym celu niezbędne jest określenie statusu prawnego dworców w prawie polskim i unijnym, a w szczególności ustalenie, czy stanowią one element infrastruktury kolejowej. Konsekwencją tego ustalenia będzie wybór odpowiedniej do oceny przedmiotowego zagadnienia praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej. W zależności od tego, czy dworce stanowią element infrastruktury kolejowej właściwe będzie posiłkowe posłużenie się przede wszystkim praktyką decyzyjną Komisji Europejskiej dotyczącą oceny występowania pomocy publicznej w przypadkach finansowania tego typu infrastruktury bądź raczej ogólną praktyką decyzyjną Komisji dotyczącą finansowania różnego typu obiektów infrastrukturalnych.
5. Po dokonaniu powyższych ustaleń wyjściowych niezbędne będzie przeanalizowanie przypadku finansowania inwestycji polegających na modernizacji dworców kolejowych pod kątem spełnienia poszczególnych przesłanek pojęcia pomocy publicznej określonych w art. 107 ust. 1 TFUE z uwzględnieniem postanowień właściwych w tym zakresie dokumentów interpretacyjnych Komisji Europejskiej i jej praktyki decyzyjnej.
6. Komisja bada zazwyczaj istnienie pomocy nie tylko na poziomie właściciela, lecz również na poziomie budowniczych (wykonawców infrastruktury), operatora oraz użytkowników końcowych infrastruktury. Niniejsza ekspertyza dotyczy przede wszystkim występowania pomocy publicznej na poziomie właściciela infrastruktury, tj. PKP SA. Kwestia występowania pomocy na innych poziomach nie budzi bowiem większych wątpliwości, niemniej jednak zostanie omówiona w końcowej części niniejszej ekspertyzy.
7. Ekspertyzę przygotowano zgodnie ze stanem prawnym na 25 września 2016 r., uwzględniając następujące akty prawne:
 - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE 2012 C 326/47, dalej: „TFUE”);
 - rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2015 L 248/9, dalej: „rozporządzenie 2015/1589”);
 - rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju

Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE 2013 L 347/320, dalej: „rozporządzenie 1303/2013”);

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz. Urz. UE 2013 L 348/1, dalej: „rozporządzenie 1315/2013”);
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE 2012 L 343/32, dalej: „dyrektywa 2012/34”);
- zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2016 C 262/1);
- Analytical Grids on the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects (wersja z września 2015 r.);
- ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380);
- ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290);
- ustawę z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2014 r., poz. 1160 z późn. zm., dalej: „ustawa o PKP”);
- ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1297 z późn. zm., dalej: „uotk”);
- ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1440 z późn. zm., dalej: „uptz”).

II. Status prawny dworca kolejowego

8. W technologii transportu kolejowego przez dworzec kolejowy rozumie się budynek lub inne miejsce przeznaczone do odprawy pasażerskiej, w którym znajdują się punkty informacji i sprzedaży biletów, poczekalnia oraz punkty handlowe i usługowe. W pobliżu dworców kolejowych powinny znajdować się przystanki komunikacji miejskiej, postoje taksówek, itp.¹.

A. Status prawny dworca w prawie polskim

9. Pojęcie dworca zostało zdefiniowane w sposób ogólny w art. 4 pkt 2 uptz. Zgodnie z uptz, przez dworzec należy rozumieć miejsce przeznaczone do odprawy pasażerów, w którym znajdują się w szczególności: przystanki komunikacyjne, punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Dla uznania danego miejsca za dworzec, muszą istnieć, oprócz przystanków komunikacyjnych, wyodrębniony punkt sprzedaży biletów oraz punkt informacji dla podróżnych. Elementów tych nie można utożsamiać z kasami fiskalnymi w pojazdach, czy rozkładem jazdy wywieszonym na wiatach. Cechy takie ma każdy przystanek komunikacyjny. Dworzec zaś ma charakteryzować stały punkt sprzedaży biletów i stały punkt informacji dla podróżnych².
10. W uotk zdefiniowano szczególny rodzaj dworca, tj. dworzec kolejowy. Dworzec kolejowy to usytuowany na obszarze kolejowym obiekt budowlany lub zespół takich obiektów budowlanych do obsługi podróżnych lub usług towarzyszących tej obsłudze.
11. Obiektem budowlanym jest budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane).
12. Obszarem kolejowym jest powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.
13. Za służące obsłudze podróżnych należy uznać w szczególności elementy dworca bezpośrednio związane z odprawą podróżnych, takie jak: kasy biletowe, poczekalnie, czy punkty informacji pasażerskiej. Za towarzyszące obsłudze podróżnych należy uznać wszelkie elementy występujące jednocześnie, razem, związane z elementami służącymi

¹ „Leksykon terminów kolejowych”, wyd. KOW, Warszawa 2011, s. 60.

² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 8 października 2013 r., WN-II.4131.1.20.2013.

bezpośrednio obsłudze podróżnych, tradycyjnie występujące na dworcach, np. restauracje, bufety, sklepy, itp. Dworzec może również obejmować urządzenia do wykonywania czynności związanych z prowadzeniem ruchu pociągów, w szczególności mogą się w nim znajdować stacyjne urządzenia sterowania ruchem kolejowym.

14. Infrastruktura kolejowa została określona w uoTk na dwa sposoby - poprzez wymienienie elementów wchodzących w skład infrastruktury kolejowej oraz określenie przeznaczenia tych elementów. Infrastrukturę kolejową tworzą linie kolejowe oraz inne budowle, budynki i urządzenia wraz z zajęтыми pod nie gruntami. Pojęcie budynków i budowli należy rozumieć zgodnie z ustawą Prawo budowlane. Według ustawy Prawo budowlane, budynkiem jest obiekt budowlany, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadający fundamenty i dach (art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane). Przez budowlę należy zaś rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane).
15. Wymienione elementy tworzące infrastrukturę kolejową muszą być usytuowane na obszarze kolejowym. Warunkiem ich zaliczenia do infrastruktury kolejowej jest ich przeznaczenie do zarządzania, obsługi przewozu osób i rzeczy (realizacji czynności towarzyszących i niezbędnych do wykonania kolejowego procesu przewozowego), a także utrzymania niezbędnego w tym celu majątku zarządcy infrastruktury.

B. Status prawny dworca w prawie UE

16. Zgodnie z dyrektywą 2012/34, w skład infrastruktury kolejowej wchodzi następujące pozycje, pod warunkiem że tworzą część drogi kolejowej, łącznie z bocznicami, lecz

z wyłączeniem linii znajdujących się na obszarze warsztatów naprawczych taboru kolejowego, wagonowni lub lokomotywowni, oraz z wyłączeniem prywatnych linii lub bocznic, odgałęziających się od torów stacyjnych i szlakowych:

- powierzchnia gruntów,
- tory i podtorze, w szczególności nasypy, przekopy, systemy kanałów i rowów odwadniających, rowy murowane, przepusty, ściany osłonowe, roślinność posadzona w celu ochrony skarp itd.; perony pasażerskie i rampy towarowe, w tym na stacjach pasażerskich i w terminalach towarowych; drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów; mury ogradzające, żywopłoty, ogrodzenia; pasy przeciwpożarowe; urządzenia do ogrzewania rozjazdów; skrzyżowania torów kolejowych itd.; osłony przeciwsniegowe;
- obiekty inżynieryjne: mosty, przepusty i inne konstrukcje mostowe, tunele, przejścia nad i pod torami; mury oporowe i umocnienia skarp itd.;
- przejazdy kolejowe, w tym urządzenia służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- nawierzchnia kolejowa, w szczególności szyny, szyny żłobkowe, kierownice (odbojnice); podkłady kolejowe i przytwierdzenia, drobne elementy nawierzchni kolejowej, podsypka, w tym tłuczeń i piasek; zwrotnice, krzyżownice i inne elementy rozjazdów itd.; obrotnice i przesuwnice (z wyjątkiem zastrzeżonych wyłącznie dla lokomotyw);
- drogi dostępu dla pasażerów i towarów, w tym drogi dojazdowe i drogi dla pasażerów przybywających lub oddalających się pieszo;
- urządzenia zabezpieczające, sygnalizacyjne i łącznościowe na szlaku, w stacjach i stacjach rozrządowych, w tym urządzenia służące do wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji prądu elektrycznego do celów sygnalizacji i łączności; budynki, w których takie urządzenia lub instalacje się znajdują; hamulce torowe;
- systemy oświetleniowe do celów ruchu kolejowego i bezpieczeństwa;
- urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego: podstacje, kable zasilające między podstacjami i przewodami jezdnyymi, zawieszenia łańcuchowe sieci trakcyjnej; trzecia szyna z konstrukcjami wsporczymi;

- budynki wykorzystywane przez dział infrastruktury, w tym pewna część instalacji służących pobieraniu opłat za przewóz.
17. Wśród przywołanych elementów tworzących infrastrukturę kolejową wymieniono pewne elementy stacji pasażerskich, lecz nie dworce. Niemniej jednak dworzec jest obiektem infrastruktury usługowej w rozumieniu dyrektywy 2012/34. Zgodnie z art. 3 pkt 11 dyrektywy 2012/34, obiektem infrastruktury usługowej jest instalacja, 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 do dyrektywy 2012/34. W pkt 2 lit. a tego załącznika znalazły się stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia, w tym tablice z informacjami dla pasażerów i dogodny punkt sprzedaży biletów.
 18. Jednocześnie, zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1315/2013, określającym składniki infrastruktury, dworce są zaliczane do elementów infrastruktury transportu kolejowego.
 19. Ponadto, co z punktu widzenia niniejszych rozważań jest szczególnie istotne podobne rozumienie infrastruktury kolejowej zostało przyjęte w zakresie przepisów o ochronie konkurencji, w tym dotyczących pomocy publicznej. Przykładowo zgodnie z pkt 219 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przez infrastrukturę kolejową należy rozumieć takie elementy, jak tory kolejowe i dworce.

C. Status prawny dworca - podsumowanie

20. Biorąc pod uwagę, że dworzec jest budynkiem służącym obsłudze pasażerów (przewozu osób), położonym na obszarze kolejowym, to, w świetle poczynionych powyżej spostrzeżeń, **stanowi on infrastrukturę kolejową w rozumieniu prawa polskiego.**
21. W świetle poczynionych spostrzeżeń, **dworzec jest obiektem infrastruktury usługowej w rozumieniu dyrektywy 2012/34 i może być uznany za element infrastruktury transportu kolejowego, w szczególności w zakresie unijnych przepisów o ochronie konkurencji.**
22. W związku z powyższym w dalszej części ekspertyzy możliwe jest posiłkowanie się w szczególności praktyką decyzyjną Komisji Europejskiej dotyczącą oceny pod kątem występowania pomocy publicznej finansowania infrastruktury kolejowej.

D. Podmioty zarządzające dworcami kolejowymi w Polsce

23. Obiekty dworcowe w Polsce dzielą się na takie, które są wykorzystywane zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem, tj. służą obsłudze ruchu kolejowego oraz takie, które straciły swoje pierwotne kolejowe przeznaczenie. Jak wskazano w dalszej części ekspertyzy, wsparcie publiczne dotyczy tych pierwszych. Zarządcą takich obiektów dworowych w warunkach polskich jest PKP SA lub samorząd terytorialny (zobacz w tym względzie art. 18d ustawy o PKP). Zatem **zarządzanie dworcami kolejowymi w Polsce pozostaje w gestii podmiotów publicznych.**
24. Zarządzaniem dworcami kolejowymi i pozostałą infrastrukturą kolejową w Polsce zajmują się różne podmioty. Narodowym zarządcą infrastruktury kolejowej, z wyłączeniem dworców, są PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna (dalej: „PKP PLK SA”).

III. Pojęcie pomocy publicznej

25. Pojęcie pomocy publicznej zostało zdefiniowane w art. 107 ust. 1 TFUE . Zgodnie z tym przepisem, pomocą publiczną jest „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów [...] w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”. Zatem wsparcie stanowi pomoc publiczną, jeśli łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki:
- wsparcie udzielane jest przez państwo lub z zasobów państwowych,
 - wsparcie udzielane jest przedsiębiorstwu,
 - przedsiębiorstwo uzyskuje korzyść,
 - wsparcie ma charakter selektywny, tzn. uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów oraz
 - grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym, a także wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.
26. Dla porządku należy zauważyć, że występujące w prawie UE określenie „state aid” prawidłowo przetłumaczone na język polski powinno brzmieć „pomoc państwa”, a nie „pomoc publiczna” („public aid”). Niemniej jednak polski ustawodawca posługuje się określeniem „pomoc publiczna”. Wydaje się, że przyczyny tego stanu należy doszukiwać się w chęci podkreślenia, że pomoc państwa obejmuje zarówno wsparcie udzielane przez

państwo, jak i samorząd terytorialny³. W niniejszej ekspertyzie, dla zachowania zgodności terminologii z przepisami prawa polskiego, posługuję się określeniem „pomoc publiczna”, które należy uznać za tożsame z terminem „pomoc państwa” stosowanym w prawie UE.

27. W dalszej części ekspertyzy dokonano oceny spełnienia poszczególnych przesłanek określonych w art. 107 ust. 1 TFUE w przypadku finansowania inwestycji w zakresie modernizacji dworców kolejowych ze środków publicznych, w tym UE, w warunkach polskich. **Podkreślenia wymaga, że ponieważ, aby dany środek wsparcia stanowił pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE muszą być łącznie spełnione wszystkie przesłanki określone w tym przepisie, nie spełnienie choćby jednej z nich będzie powodować, że w badanym przypadku pomoc publiczna nie wystąpi.**

IV. Ocena spełnienia poszczególnych przesłanek pojęcia pomocy publicznej

A. Wsparcie pochodzące od państwa

28. Prawo unijne bardzo szeroko zakreśla krąg podmiotów i instytucji, które mogą zostać uznane za tożsame z państwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Chodzi tu o wszystkie organy państwa (również na szczeblu regionalnym i lokalnym, w tym samorządy), jak również inne publiczne lub prywatne instytucje utworzone lub wskazane przez państwo do udzielania pomocy, a nawet przedsiębiorców publicznych⁴. Nie ma znaczenia, czy państwo udziela pomocy bezpośrednio, czy poprzez instytucje rozporządzające funduszami publicznymi⁵.
29. Przyznanie korzyści bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych i możliwość przypisania danego środka państwu stanowią dwa odrębne, kumulatywne warunki spełnienia omawianej przesłanki⁶. Aby przedmiotowa przesłanka mogła zostać uznana za spełnioną, zasoby, z których jest finansowany dany środek, muszą się zatem

³ S. A. Jarecki „Nowe podejście Komisji Europejskiej do publicznego finansowania budowy infrastruktury transportowej” [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 1(4), s. 21.

⁴ „European Community Law of State Aid”, pod red. K. Bacona, wyd. Oxford University Press, New York 2008, s. 26.

⁵ W. Hoff „Wspólnotowe prawo konkurencji” [w:] „Integracja europejska. Wybrane problemy”, pod red. D. Milczarka oraz A.Z. Nowaka., wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2003, s. 190–191.

⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-482/99 – Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich („Stardust”), Zb. Orz. 2002 r., s. I-04397, pkt 24; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie T-351/02 Deutsche Bahn AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2006 r., s. II-01047, pkt 103.

znajdować w bezpośredni lub pośredni sposób pod dominującym wpływem państwa członkowskiego. Nie muszą być to zatem zasoby pochodzące od podmiotów publicznych. Mogą być to równie dobrze zasoby pochodzące z sektora prywatnego. Istotne jest jedynie to, czy państwo członkowskie ma na nie dominujący wpływ⁷. Dodatkowo konieczne jest aby środek był przypisywalny państwu, co ma miejsce, gdy można przynajmniej uprawdopodobnić, że decyzję o jego wprowadzeniu w życie i charakterze podjęło państwo członkowskie⁸.

30. Jak zauważono w zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasoby pochodzące z Unii (np. z funduszy strukturalnych), z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego lub z międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, należy również uznawać za zasoby państwowe, jeżeli organy krajowe dysponują swobodą ich wykorzystania (w szczególności w zakresie wyboru beneficjentów). Jeżeli natomiast zasoby takie są przyznawane bezpośrednio przez Unię, przez Europejski Bank Inwestycyjny lub Europejski Fundusz Inwestycyjny, a organy krajowe nie dysponują żadną swobodą ich wykorzystania, zasoby te nie stanowią zasobów państwowych⁹.
31. Inwestycje w zakresie modernizacji dworców mogą być finansowane w warunkach polskich z budżetu państwa lub ze środków UE – z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (dalej: „fundusze ESI”) w rozumieniu rozporządzenia 1303/2013. **Według art. 38 ust. 6a uotk, ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane wydatki na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróży.** Przez środki publiczne należy rozumieć wszystkie środki pozostające w dyspozycji państwa, a zatem wszelkie środki szeroko rozumianego sektora finansów publicznych, czy funduszy UE. Na podstawie przywołanego przepisu, ze środków publicznych mogą być finansowane wyłącznie te elementy infrastruktury dworcowej, które są związane z obsługą podróży i to związane w sposób bezpośredni – wszelkiego rodzaju dojścia, przejścia, hole i inne

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-206/06 – Essent Netwerk Noord, Zb. Orz. 2008 r., s. I-05497, pkt 70; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-83/98 – Republika Francuska przeciwko Ladbroke Racing Ltd i Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2000 r., s. I-03271, pkt 50.

⁸ Zobacz w tym względzie pkt 43 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁹ Zobacz pkt 60 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

tego typu publicznie dostępne przestrzenie. Nie mogą być zaś z tych środków finansowane elementy infrastruktury dworcowej towarzyszące obsłudze podróżnych, takie jak sklepy, restauracje, czy inna infrastruktura usługowa.

32. Powierzchnię dworca można podzielić na komercyjną i niekomercyjną. Jak wskazano w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)¹⁰, podmioty prywatne mogą uczestniczyć w budowie lub przebudowie dworców kolejowych w zakresie nie związanym bezpośrednio z obsługą podróżnych, tj. w części komercyjnej dworca. Infrastruktura dworcowa znajdująca się w części niekomercyjnej jest dofinansowywana ze środków publicznych. Oznacza to, że inwestycje w niekomercyjną infrastrukturę dworcową (bezpośrednio związaną z obsługą podróżnych) są dokonywane przez sektor publiczny i nie budzą zainteresowania sektora prywatnego.
33. Jeśli chodzi o fundusze ESI, to inwestycje dworcowe mogą być współfinansowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020, czy Regionalnych Programów Operacyjnych.
34. Nie ulega wątpliwości, że finansowanie inwestycji dworcowych z publicznych środków krajowych, w szczególności państwowych lub samorządowych środków budżetowych spełnia pierwszą z przesłanek zawartych w art. 107 ust. 1 TFUE. Źródło tych środków znajduje się bowiem pod pełną kontrolą państwa, także w zakresie decyzji o konkretnym sposobie ich wykorzystania.
35. Zgodnie z utrwaloną praktyką decyzyjną Komisji Europejskiej, środki funduszy ESI są uznawane za zasoby państwowe, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE. Jak zauważa Komisja, środki funduszy ESI, przed ich przekazaniem beneficjentom, są transferowane do budżetu krajowego państw członkowskich lub do budżetów regionalnych¹¹. Przydział środków z funduszy ESI podlega decyzji państwa członkowskiego¹². Działania funduszy ESI w państwie członkowskim przyjmują postać programów operacyjnych, które są zatwierdzane przez Komisję. Interwencja w ramach programu operacyjnego dokonywana jest z inicjatywy państwa członkowskiego, a jej realizacja jest jego obowiązkiem. Ponieważ państwo członkowskie odpowiada za realizację programu operacyjnego i zarządzanie nim, w tym za wybór projektów, odpowiedzialność za przyznanie środków

¹⁰ Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 22 stycznia 2013 r., s.93.

¹¹ Zobacz pkt 31 decyzji komisji Europejskiej z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie pomocy państwa nr N 469/2008 – Republika Czeska - Interoperability in rail transport (signaling system, telematics in freight transport, implementing measures with regard to rolling stocks).

¹² Zobacz pkt 21 decyzji Komisji Europejskiej z dnia 31 lipca 2009 r. w sprawie pomocy państwa nr N 56/2009 – Polska - Pomoc na modernizację i wymianę sieci dystrybucji energii elektrycznej w Polsce.

finansowych określonym przedsiębiorstwom można przypisać państwu członkowskiemu¹³.

36. Biorąc powyższe pod uwagę, finansowanie inwestycji dworcowych ze środków publicznych w warunkach polskich będzie **spełniało pierwszą z przesłanek pojęcia pomocy publicznej określonych w art. 107 ust. 1 TFUE, tj. przesłankę udzielania wsparcia przez państwo lub z zasobów państwowych.**

B. Beneficjent wsparcia jest przedsiębiorstwem

37. W prawie unijnym nie używa się określenia przedsiębiorca lecz przedsiębiorstwo. Jednocześnie pojęcia te należy traktować jako tożsame. Pojęcie przedsiębiorstwa nie zostało zdefiniowane w prawie UE. W szczególności próżno szukać definicji tego pojęcia w TFUE¹⁴.
38. W doktrynie i judykaturze unijnej przyjęto, że przedsiębiorstwem jest każdy podmiot zaangażowany w prowadzenie działalności gospodarczej bez względu na jego status i sposób finansowania¹⁵. Podejście sądów unijnych do przedmiotowej kwestii jest funkcjonalne w tym sensie, że sądy te koncentrują się na działalności wykonywanej przez dany podmiot, a nie na samym podmiocie. U podstaw przyjęcia takiej koncepcji leży to, że zakres zastosowania unijnych reguł konkurencji nie może zależeć od klasyfikacji danego podmiotu dokonywanej w oparciu o przepisy prawa krajowego, czy z uwzględnieniem krajowych mechanizmów jego finansowania, lecz wyłącznie od tego, czy podmiot ten jest zdolny do podejmowania działań przynoszących efekty, którym przepisy traktatowe mają zapobiegać¹⁶.
39. Pojęcie działalności gospodarczej jest rozumiane w prawie UE bardzo szeroko. Trybunał Sprawiedliwości UE zdefiniował działalność gospodarczą jako: każdą działalność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na określonym rynku¹⁷. Zgodnie z art. 57

¹³ Zobacz pkt 34-36 decyzji Komisji Europejskiej z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie pomocy państwa nr N 635/2009 – Polska - Pomoc w sektorze leśnym - Rekultywacja na cele przyrodnicze terenów zdegradowanych, popoligonowych i powojaskowych.

¹⁴ P. Nicolaidis, M. Kekelelis, P. Buyskes P. „State Aid Policy in the European Community”, wyd. Kluwer Law International, the Netherlands 2005, s. 14; K. Van de Castele, M. Hocine „Favouring certain undertakings or the production of certain goods: selectivity” [w:] W. Mederer (red.), N. Pesaresi (red.), M. Van Hoof (red.) „European Competition Law” – volume IV – „State Aid” – book one, wyd. Claeys & Casteels, 2008, s. 247.

¹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych C-180-184/98 Pavel Pavlov i in. przeciwko Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Zb. Orz. 2000, s. I-06451, pkt 75.

¹⁶ K. Van de Castele, M. Hocine: op. cit., s. 247.

¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości WE z dnia 16 czerwca 1987 r. w sprawie C 118/85 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, Zb. Orz. 1987 r., s. 02599, pkt 7; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C 35/96 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko

TFUE, usługami są świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób. W traktacie wskazano, że usługi obejmują zwłaszcza: działalność o charakterze przemysłowym, działalność o charakterze handlowym, działalność rzemieślniczą oraz wykonywanie wolnych zawodów. Należy podkreślić, że powyższe wyliczenie ma charakter jedynie przykładowy. Usługami są te rodzaje działalności, w których dominuje element osobowy, a nie transfer towarów (zarówno w sensie fizycznym, jak i prawnym)¹⁸. Towary to z kolei produkty, których wartość można wyrazić w pieniądzu i które, jako takie, mogą być przedmiotem transakcji handlowych¹⁹. Pojęcie działalności gospodarczej obejmuje w prawie unijnym wszelką działalność produkcyjną, handlową oraz usługową, bez znaczenia jest przy tym, czy działalność ta ma charakter zarobkowy, czy też nie. O gospodarczym lub niegospodarczym charakterze danej działalności nie przesądza prywatny lub publiczny status podmiotu prowadzącego tę działalność, ani też to, czy jest ona rentowna²⁰. Zatem, pojęciem przedsiębiorstwa w prawie unijnym mogą być objęte również różnego rodzaju podmioty prowadzące działalność *non profit* oraz *non for profit*.

40. Budowa, rozbudowa lub modernizacja infrastruktury, która będzie wykorzystywana komercyjnie stanowi działalność gospodarczą. W związku z tym każdy podmiot prowadzący taką działalność, bez względu na to, czy jest to podmiot publicznych, czy prywatny, może być uznany za przedsiębiorstwo²¹. O gospodarczym charakterze danej

Republice Włoskiej, Zb. Orz. 1998 r. s. I-03851, pkt 36; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych C-180-184/98 Pavel Pavlov i in. przeciwko Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Zb. Orz. 2000, s. I-06451, pkt 75; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 24 października 2002 r. w sprawie Aéroports de Paris przeciwko Komisji, Zb. Orz. 2002 s. I-09297, pkt 75; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze przeciwko Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato i Cassa di Risparmio di San Miniato SpA, Zb. Orz. 2006, s. I-00289, pkt 108; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-205/03 P - FENIN przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2006, s. I-06295, pkt 25; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie C 49/07 Motosyklistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) przeciwko Elliniko Dimosio, Zb. Orz. 2008 s. I-4863 , pkt 21-22; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie C-113/07 SELEX Sistemi Integrati SpA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich i Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), Zb. Orz. 2009 s. I-2207, pkt 69.

¹⁸ E. Skrzydło-Tefelska „Komentarz do art. 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” [w:] D. Miąsik (red.), N. Półtorak (red.), A. Wróbel (red) i in. „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz”, tom I - Art. 1-89, wyd. WKP, 2012, nr LEX 124571.

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości WE z dnia 10 grudnia 1968 r. w sprawie 7/68 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, Zb. Orz. 1968, s. 617.

²⁰ Pkt 50 wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-288/11 P.

²¹ Wyrok Sądu UE z dnia 24 marca 2011 r. w sprawach połączonych T-455/08 Flughafen Leipzig-Halle GmbH and Mitteldeutsche Flughafen AG przeciwko Komisji i T-443/08 Freistaat Sachsen and Land Sachsen-Anhalt przeciwko Komisji, Zb. Orz. 2011 r., s. II-01311 oraz Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 19 grudnia 2012 r.

działalności przesądza to, czy polega ona na świadczeniu usług za wynagrodzeniem, pochodzącym w szczególności od podmiotów korzystających z usług, które należy uznać za świadczenie wzajemne za ich wykonywanie. Z działalnością gospodarczą mamy do czynienia zawsze, gdy określony podmiot działa w sposób komercyjny, co ma miejsce w każdym przypadku, gdy dane usługi nie są świadczone nieodpłatnie w interesie publicznym, lecz w zamian za opłaty pobierane od użytkowników²².

41. Sam fakt pobierania opłat od użytkowników jest wystarczający do zakwalifikowania danego podmiotu jako przedsiębiorstwa. Klasyfikacja podmiotu jako przedsiębiorstwa zawsze odnosi się do konkretnej działalności. Podmiot, który prowadzi zarówno działalność gospodarczą, jak i niegospodarczą, uznaje się za przedsiębiorstwo jedynie w odniesieniu do działalności gospodarczej²³.
42. PKP SA powstała 1 stycznia 2001 roku w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe. Jej jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa. Korzenie spółki sięgają 1926 roku, kiedy to powstało przedsiębiorstwo państwowe PKP. W wyniku przyjęcia ustawy o PKP powstała Grupa PKP. PKP SA pełni w Grupie PKP szczególną rolę. Nadzoruje i koordynuje bowiem działania innych spółek. Wyznacza im cele i dba o ich realizację. Koordynuje też działania komunikacyjno-marketingowe całej Grupy PKP. Oddzielną funkcją PKP SA jest nadzór właścicielski oraz prywatyzacja spółek należących do Grupy PKP. PKP SA jest właścicielem największej bazy nieruchomości w Polsce. Do PKP SA należą dworce, grunty oraz nieczynne linie kolejowe. Część gruntów jest zagospodarowywana komercyjnie²⁴. PKP SA zarządza ponad 2,5 tys. dworców kolejowych, z czego blisko 600 obsługuje ruch pasażerski²⁵. Pomimo tego, że PKP SA nie pobiera od operatorów kolejowych (przewoźników) opłat za zatrzymanie ich pociągów na dworcach (tzw. „opłata dworcowa”), to również dworce są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, choćby polegającej na wynajmowaniu pomieszczeń na dworcach – przewoźnikom (kasy, punkty informacyjne i obsługi pasażerów) oraz innym podmiotom (punkty gastronomiczno-handlowe). Ponadto dworce są niezbędnym elementem

w sprawie C-288/11 P *Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig-Halle GmbH* przeciwko Komisji Europejskiej, opublikowany w elektronicznym Zbiorze Orzeczeń (część ogólna).

²² Pkt 93-94 wyroku Sądu UE w sprawach połączonych T-455/08 i T-443/08.

²³ Zob. pkt 10 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

²⁴ Informacje dostępne na stronie internetowej PKP SA: <http://pkpsa.pl/pkpsa/o-pkp-sa.html> (pobrano 17 września 2016 r.).

²⁵ Informacje dostępne na stronie internetowej PKP SA: <http://pkpsa.pl/pkpsa/nasze-dworce/> (pobrano 17 września 2016 r.).

działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorstwa kolejowe (przewoźników). Niektóre z tych przedsiębiorstw należą do Grupy PKP – np. PKP Intercity SA. **W świetle powyższego, należy uznać, że PKP SA prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu prawa UE i jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE także w zakresie działalności dworcowej. Zatem przesłanka udzielenia wsparcia przedsiębiorstwu jest spełniona.**

C. Korzyść dla beneficjenta

43. Przesłanka uzyskania przez beneficjenta korzyści jest spełniona w sytuacji, w której publiczne wsparcie wiąże się z przekazaniem danemu przedsiębiorstwu lub danej grupie przedsiębiorstw środków na zasadach odbiegających od warunków rynkowych.
44. Zachowanie państwa (związane z przekazaniem przedsiębiorstwu wsparcia) ma charakter rynkowy, w przypadku, gdy spełnia tzw. test operatora (inwestora) rynkowego. Jeśli państwo finansując inwestycje w infrastrukturę transportową działa w ten sam sposób jak podmioty prywatne, to pomoc publiczna nie występuje. Zachowanie władz publicznych będzie zgodne z warunkami rynkowymi wówczas, gdy w daną inwestycję oprócz władz publicznych w istotny sposób zaangażowane będą podmioty prywatne. Przy czym zaangażowanie podmiotów publicznych i prywatnych musi odbywać się na tych samych zasadach i warunkach. Test będzie również spełniony, gdy z przygotowanego (najlepiej przez niezależnych ekspertów), przed podjęciem decyzji o zaangażowaniu się władz publicznych w inwestycję, biznes planu będzie wynikać, że projekt zapewnia odpowiednią stopę zwrotu z inwestycji. Odpowiednia stopa zwrotu z inwestycji, to stopa, która normalnie byłaby oczekiwana przez inwestorów prywatnych w związku z realizacją podobnych projektów przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku. Inwestycje w infrastrukturę transportową często wymagają zaangażowania znacznego kapitału, a okres zwrotu z inwestycji jest bardzo długi. W takich sytuacjach decyzja o inwestycji nie jest zazwyczaj podejmowana z uwzględnieniem czynników czysto ekonomicznych, co może powodować, że wykazanie spełnienia testu będzie bardzo trudne²⁶.

²⁶ Zobacz np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 25 stycznia 2012 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.19880 oraz nr SA.32576 (ex NN/2011, ex CP/2011) – Niemcy – Flughafen Niederrhein/Weeze und Flughafen Niederrhein GmbH oraz decyzję Komisji Europejskiej z dnia 3 października 2012 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.23600 - C 38/2008 (ex NN 53/2007) – Niemcy – Financing arrangements concerning Munich Airport Terminal 2.

45. Biorąc pod uwagę, że wsparciu udzielanemu przez państwo na inwestycje dworcowe nie musi towarzyszyć zaangażowanie podmiotów prywatnych, decyzji o udzieleniu wsparcia nie poprzedzają analizy niezależnych ekspertów dotyczące rentowności przedsięwzięcia, a także to, że z informacji przedstawianych przez PKP SA wynika, iż działalność dworcowa jest zasadniczo nierentowana²⁷, należy uznać, że w przedmiotowym przypadku, **spełnienie testu inwestora rynkowego jest wątpliwe.**
46. **Wsparcie inwestycji dworcowych ze środków publicznych zwalnia PKP SA z kosztów, które w normalnych warunkach rynkowych musiałyby same ponieść²⁸, a zatem stanowi dla PKP SA korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Omawiana przesłanka jest zatem spełniona.**

D. Selektyny charakter wsparcia

47. Wsparcie jest selektywne jeśli dany środek nie jest adresowany do wszystkich przedsiębiorców działających na rynku i świadczących danego rodzaju usługi, lecz jedynie do wybranego przedsiębiorcy lub grupy przedsiębiorców. Wsparcie może zostać uznane za selektywne, jeśli uprzywilejowuje jeden sektor gospodarki ponad drugim²⁹.
48. W orzecznictwie wyjaśniono, że nawet interwencje, które na pierwszy rzut oka mają ogólne zastosowanie do przedsiębiorstw, mogą być do pewnego stopnia selektywne i w związku z tym mogą zostać uznane za środki mające na celu faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów³⁰. Ani duża liczba przedsiębiorstw, które kwalifikują się do otrzymania środka pomocy (nawet, jeśli obejmuje on wszystkie przedsiębiorstwa z danego sektora), ani zróżnicowanie i wielkość sektorów, do których takie przedsiębiorstwa należą, nie dają żadnych podstaw do stwierdzenia, że środek pomocy publicznej stanowi ogólny środek polityki gospodarczej, jeżeli nie wszystkie sektory gospodarki mogą z niego skorzystać³¹. Środek jest zatem

²⁷ Zobacz np. informacje zawarte w raportach finansowych PKP SA, dostępne na stronie internetowej PKP SA: <http://pkpsa.pl/grupa-pkp/raport-finansowy.html> (pobrano 17 września 2016 r.).

²⁸ Zobacz np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.34056 (2012/N) – Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii Irlandii Północnej - Cable Car for London.

²⁹ W. Hoff: op. cit., s. 80–81.

³⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie C-256/97 Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), Zb. Orz. 1999 r., s. I-03913, pkt 27; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 6 marca 2002 r. w sprawach połączonych T-127/99, T-129/99 i T-148/99 Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava i in. Przeciwno Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2002 II -01275, pkt 149.

³¹ Zobacz np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie C-75/97 Królestwo Belgii przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 1999 r., s. I-03671, pkt 32; wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 Adria-Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfe & Peggauer Zementwerke GmbH przeciwko Finanzlandesdirektion für Kärnten, Zb. Orz. 2001 r., s. I-08365, pkt 48.

selektywny jeśli jest adresowany do przedsiębiorstw prowadzących działalność w określonych sektorach. Innym czynnikiem wskazującym na selektywny charakter środka także jest posiadanie przez organy administracji publicznej swobody uznania w odniesieniu do stosowania środka³², np. oparcie decyzji o jego przyznaniu na konstrukcji uznania administracyjnego. W takim przypadku organ może postąpić w różny sposób przy zaistnieniu tego samego stanu faktycznego – ma możliwość określonego działania, lecz nie musi tego działania podejmować³³.

49. Komisja Europejska wielokrotnie w swojej praktyce decyzyjnej wskazywała, że środek, który dotyczy tylko jednej gałęzi transportu, np. kolei, wspiera konkretną grupę przedsiębiorstw i w konsekwencji jest selektywny³⁴. Oceniane wsparcie jest adresowane wyłącznie do sektora transportu kolejowego, ponadto decyzja o jego przyznaniu oparta jest o konstrukcję uznania administracyjnego, na co wskazuje brzmienie art. 38 ust. 6a uotk, w którym wskazano, że ze środków publicznych mogą być finansowane lub współfinansowane wydatki na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych. Użycie słowa „mogą” wskazuje, że organy przyznające wsparcie mają możliwość w tym samym stanie faktycznym zarówno podjęcia decyzji o przyznaniu, jak i decyzji o nie przyznaniu wsparcia.
50. **W świetle powyższego, wsparcie inwestycji dworcowych ze środków publicznych w warunkach polskich ma charakter selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.** Omawiana przesłanka jest zatem spełniona.

E. Wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi

51. Wpływ wsparcia na konkurencję na rynku wewnętrznym UE oraz na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE stanowią w istocie dwie odrębne przesłanki istnienia pomocy publicznej. Niemniej jednak, w praktyce przesłanki te są zazwyczaj

³² Zobacz pkt 5.2.2. zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³³ E. Ura „Prawo administracyjne”, wyd. Lexis Nexis. Warszawa 2009, s. 100; „Mała encyklopedia prawa”, pod red. U. Kaliny-Prasznickiej, wyd. CH Beck, Warszawa 2005, s. 660.

³⁴ Zobacz np. pkt 32 decyzji komisji Europejskiej z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie pomocy państwa nr N 469/2008 – Republika Czeska - Interoperability in rail transport (signaling system, telematics in freight transport, implementing measures with regard to rolling stocks).

rozpatrywane łącznie, ponieważ z reguły postrzega się je jako nierozzerwalnie ze sobą związane³⁵. Nie ma podstaw by w niniejszym przypadku postąpić inaczej.

1. Rynek na którym wyłączona jest konkurencja

52. Jak zauważa Komisja Europejska, działalność w zakresie zarządzania i utrzymania głównej, narodowej infrastruktury kolejowej pozostaje w zakresie odpowiedzialności państw członkowskich. Państwa sprawują swoją władzę w tym zakresie za pośrednictwem podmiotów administrujących – organów administracji lub przedsiębiorstw publicznych. Podmioty te nierzadko działają w warunkach monopolu prawnego³⁶. **Biorąc pod uwagę, że działalność polegająca na utrzymaniu i zarządzaniu główną infrastrukturą kolejową w UE jest co do zasady, wykonywana na krajowych, ograniczonych geograficznie, oddzielnych rynkach, na których wyłączona jest konkurencja, wsparcie udzielane zarządcom infrastruktury kolejowej ze środków publicznych w większości przypadków nie może zakłócać handlu pomiędzy państwami członkowskimi³⁷.**
53. Komisja uważa, że finansowanie infrastruktury stanowiącej element głównej infrastruktury kolejowej nie stanowi pomocy publicznej, jeśli spełnione są następujące warunki:
- na rynku nie występuje konkurencja ze względu na to, że zarządca infrastruktury posiada monopol prawny na zarządzanie główną, narodową infrastrukturą kolejową³⁸ - **w tym kontekście pomoc publiczna nie wystąpi, jeśli inwestycja dotyczy części głównej infrastruktury kolejowej, która nie jest zapewniana w inny sposób przez rynek - oraz**
 - **wsparcie publiczne nie dotyczy jakiegokolwiek komercyjnej działalności zarządcy infrastruktury.** Oznacza to, że zarządca infrastruktury musi

³⁵ Wyrok Sądu UE z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 do 607/97, T-1/98, T-3/98 do T-6/98 oraz T-23/98 Alzetta Mauro i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2000 r., s. II-02319, pkt 81.

³⁶ Zobacz np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 2 maja 2013 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.35948 (2012/N) – Republika Czeska – Prolongation of the interoperability scheme in railway transport (ex N 469/2008).

³⁷ Analytical Grids on the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects - Infrastructure Analytical Grid n° 9 – rail, metro, local transport infrastructure, pkt 3.

³⁸ Zobacz np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 7 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa nr N 356/2002 – Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – Network Rail.

prowadzić rozdzielną rachunkowość pomiędzy zadaniami dotyczącymi infrastruktury oraz inną działalnością³⁹.

54. Prawodawca unijny potwierdził, że infrastruktura kolejowa ma charakter monopolu naturalnego w motywie 71 dyrektywy 2012/34/UE . Również w decyzji z dnia 17 lipca 2002 r. w sprawie N 356/2002 pomoc państwa – Railtrack plc/Network Rail, Komisja Europejska zauważyła, że wysokie koszty inwestycji powodują, iż duplikacja sieci kolejowej byłaby zbyt kosztowna, co za tym idzie zarządzanie wszelką zintegrowaną infrastrukturą kolejową może być scharakteryzowane jako monopol naturalny na określonym terytorium⁴⁰. Podobne wnioski wynikają z decyzji Komisji z dnia 2 maja 2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.35948 – Republika Czeska – Przedłużenie programu na rzecz zapewnienia interoperacyjności w transporcie kolejowym.
55. Charakterystyczna w tym zakresie pozostaje decyzja Komisji Europejskiej z dnia 15 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.36558 (2014/NN) oraz SA.38371 (2014/NN) – Dania, pomocy państwa SA.36662 (2014/NN) – Szwecja – Aid granted to Øresundsbro Konsortiet. W decyzji tej Komisja zauważyła, że finansowanie infrastruktury kolejowej w Danii oraz Szwecji nie stanowiło pomocy publicznej, ponieważ w obu państwach infrastruktura kolejowa jest zapewniana i finansowana wyłącznie przez państwo, jako zadanie z zakresu polityki publicznej (kompetencje państwa). W żadnym z tych państw finansowanie lub eksploatacja takiej infrastruktury nie jest prowadzona ani w całości ani częściowo przez przedsiębiorstwa prywatne. Państwa te nie zdecydowały się zatem otworzyć rynku zarządzania taką infrastrukturą na konkurencję. W obu państwach zarządzanie infrastrukturą kolejową pozostaje podstawowym zadaniem realizowanym w ramach sprawowania władzy publicznej. Jak podkreśliła Komisja wsparcie nie stanowi pomocy publicznej wówczas, gdy państwa członkowskie (władze publiczne) wykorzystują swoje kompetencje w celu rozwijania swoich zasobów terytorialnych, np. poprzez finansowanie infrastruktury, która przynosi

³⁹ Zobacz np. decyzję Komisji Europejskiej z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie pomocy państwa nr N 478/2004 – Irlandia – State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment oraz Analytical Grids on the application of State aid rules to the financing of infrastructure projects - Infrastructure Analytical Grid n° 9 – rail, metro, local transport infrastructure, pkt 4.

⁴⁰ Szerzej na temat podejścia Komisji do problematyki konkurencji w zakresie działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą kolejową zob. S. Jarecki „Występowanie pomocy publicznej w publicznym finansowaniu infrastruktury kolejowej w świetle nowych wytycznych dotyczących pomocy państwa dla przedsiębiorstw kolejowych i praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej – sytuacja w Polsce” [w:] „Prawo Pomocy Publicznej” 2008, nr 5(10), s. 20–28.

korzyść całemu społeczeństwu. Bez znaczenia jest przy tym powód dla którego powstaje dana infrastruktura, o ile służy to interesowi ogólnemu⁴¹.

56. Jak zauważa Komisja Europejska, istnieją rodzaje infrastruktury, które nie podlegają bezpośredniej konkurencji ze strony innej infrastruktury tego samego rodzaju lub infrastruktury innego rodzaju oferującej usługi o znacznym stopniu substytucyjności lub oferującej bezpośrednio takie same usługi⁴². **Brak bezpośredniej konkurencji między infrastrukturami występuje szczególnie w przypadku kompleksowych infrastruktur sieciowych** (w przypadku infrastruktury sieciowej poszczególne elementy sieci uzupełniają się wzajemnie, a nie konkurują ze sobą), **które stanowią naturalne monopole, to znaczy w przypadku których powielenie byłoby nieekonomiczne.** Podobnie, istnieją sektory, w których finansowanie prywatne budowy infrastruktury jest nieznaczące (kwestię tego, czy w danym sektorze finansowanie rynkowe jest jedynie nieznaczące, należy oceniać raczej na poziomie danego państwa członkowskiego UE niż na poziomie regionalnym lub lokalnym, podobnie jak ma to miejsce w przypadku oceny istnienia rynku w państwie członkowskim UE⁴³)⁴⁴.

57. W przypadku wsparcia publicznego dotyczącego inwestycji w infrastrukturę **Komisja uważa, że wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi lub zakłócenie konkurencji są zazwyczaj wykluczone w przypadkach, w których jednocześnie spełnione są następujące przesłanki:**

- **infrastruktura zazwyczaj nie podlega bezpośredniej konkurencji,**
- **finansowanie prywatne jest nieznaczące w danym sektorze i w państwie członkowskim,**
- **infrastruktura nie jest zaprojektowana, aby selektywnie sprzyjać jednemu przedsiębiorstwu lub sektorowi, ale przynosi korzyści całemu społeczeństwu oraz**
- **odpowiednie mechanizmy wykluczają możliwość wykorzystywania wsparcia publicznego na inwestycje infrastrukturalne do subsydiowania**

⁴¹ Pkt 73 decyzji.

⁴² Np. usługi świadczone z wykorzystaniem mostu mogą być konkurencyjne względem usług realizowanych przez operatorów promowych.

⁴³ Zobacz np. wyrok Sądu UE z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie T-461/13 Hiszpania przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze Orzeczeń, pkt 44

⁴⁴ Zobacz w tym względzie pkt 211 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

skróśnego lub subsydiowania pośredniego innej działalności gospodarczej⁴⁵.

58. Subsydiowanie skróśne można wykluczyć przez zapewnienie, aby beneficjent wsparcia publicznego na inwestycje infrastrukturalne nie angażował się w żadną inną działalność gospodarczą lub – jeżeli jest on zaangażowany w inną działalność gospodarczą – przez prowadzenie odrębnej rachunkowości i przypisywanie kosztów i przychodów w odpowiedni sposób oraz zapewnienie, aby w innej działalności nie wykorzystywano żadnego finansowania publicznego⁴⁶.
59. W opinii Komisji Europejskiej, chociaż eksploatacja **infrastruktury kolejowej, w tym dworców kolejowych**, może stanowić działalność gospodarczą, to **inwestycje w infrastrukturę kolejową, udostępnianą potencjalnym użytkownikom na równych i niedyskryminacyjnych warunkach – w przeciwieństwie do jej eksploatacji – zazwyczaj spełniają wskazane powyżej warunki (pkt 57 ekspertyzy) i w związku z tym finansowanie tej infrastruktury zazwyczaj nie ma wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi ani nie zakłóca konkurencji na rynku wewnętrznym UE.**

2. Infrastruktura o charakterze lokalnym

60. W 2015 r. Komisja Europejska wydała siedem decyzji dotyczących wsparcia dla czysto lokalnych przedsięwzięć, w których stwierdziła, że wsparcie przyznane przez władze publiczne nie stanowiło pomocy publicznej, ponieważ było mało prawdopodobne, aby miało ono znaczący wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE⁴⁷. Ostatnio Komisja wydała kolejne decyzje potwierdzające to podejście.
61. Decyzje te wyznaczają swoistego rodzaju standardy, którymi powinny kierować się państwa członkowskie i inne zainteresowane podmioty przy dokonywaniu oceny

⁴⁵ Ibidem., pkt 211-212.

⁴⁶ Ibidem., pkt. 212.

⁴⁷ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 w sprawie pomocy państwa nr SA.37432 - Czech Republic - Hradec Králové public hospitals; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 w sprawie pomocy państwa nr SA.37904 - Niemcy - Medical centre in Durmersheim; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 w sprawie pomocy państwa nr SA.38035 - Niemcy - Landgrafen-Klinik; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 w sprawie pomocy państwa nr SA.33149 - Niemcy - Städtische Projektgesellschaft „Wirtschaftsbüro Gaarden – Kiel”; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 w sprawie pomocy państwa nr SA.39403 - Niderlandy - Investment aid for Lauwersoog port; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 w sprawie pomocy państwa nr SA. 37963 - Zjednoczone Królestwo - Glenmore Lodge oraz decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2015 w sprawie pomocy państwa nr SA.38208 - Zjednoczone Królestwo - Member-owned golf clubs.

środków wsparcia związanych z działalnością lokalną pod kątem możliwości występowania pomocy publicznej⁴⁸.

62. Z decyzji tych wynika, że wsparcie publiczne przyznane na działalność o czysto lokalnym charakterze może nie wpływać na tą wymianę, na przykład wówczas gdy **beneficjent wsparcia dostarcza towary lub usługi na ograniczonym obszarze i jest mało prawdopodobne aby zainteresowały one konsumentów z innych państw członkowskich**. Ponadto, **aby wykluczyć występowanie pomocy publicznej środek powinien nie wywierać lub wywierać co najwyżej marginalny (przewidywalny) wpływ na transgraniczne inwestycje w sektorze i możliwość zakładania przedsiębiorstw na obszarze UE**.
63. Jak wskazała Komisja w zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mało prawdopodobne jest, aby budowa lokalnych instalacji rekreacyjnych, obiektów opieki zdrowotnej, małych portów lotniczych lub portów, które głównie służą użytkownikom lokalnym i których wpływ na inwestycje transgraniczne jest marginalny, wywarła wpływ na wymianę handlową. Dowody, które wskazywałyby, że nie istnieje bezpośredni wpływ na wymianę handlową, mogą obejmować dane, z których wynika, że infrastruktura jest tylko w niewielkim stopniu wykorzystywana przez użytkowników spoza danego państwa członkowskiego i że inwestycje transgraniczne na danym rynku są minimalne lub istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, aby wpływ na nie był negatywny⁴⁹.
64. Wydaje się, że badanie, czy dana infrastruktura ma czysto lokalny zasięg oddziaływania powinno odbywać się w odniesieniu do każdej infrastruktury lokalnej odrębnie, nawet pomimo tego, że dany mechanizm wsparcia ma zasięg ogólnokrajowy.
65. Do oceny publicznego finansowania inwestycji dworcowych można wykorzystać pomocniczo decyzję Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa SA.39403 - Niderlandy - Investment aid for Lauwersoog port. Dotyczy ona finansowania infrastruktury portowej - infrastruktury portu rybackiego, przystani dla łodzi motorowych (rekreacyjnych) oraz budowy platformy dla rekreacyjnego wędkowania. Port był wykorzystywany głównie przez małe statki rybackie, które użytkowały go przede wszystkim ze względu na bliskość eksploatowanych przez nie łowisk. Inwestycje nie prowadziły do znaczącego zwiększenia pojemności (przepustowości) portu, a w szczególności nie zwiększały zdolności portu do obsługi większych statków.

⁴⁸ Press release z 29 kwietnia 2015 r., IP/15/4889.

⁴⁹ Zobacz pkt 210 zawiadomienia.

W związku z powyższym, w opinii Komisji Europejskiej, projekt nie wpływał na wymianę handlową na rynku wewnętrznym UE. Nie stwarzał on bowiem zachęt dla rybaków z innych państw członkowskich do korzystania ze wspieranego portu zamiast z portów w ich państwach pochodzenia. Również rekreacyjna część inwestycji, bez wątpienia, dotyczyła rynku lokalnego.

3. Wnioski dla oceny publicznego finansowania inwestycji dworcowych PKP SA

66. W warunkach polskich działalność w zakresie zarządzania infrastrukturą dworcową wykonuje PKP SA lub samorząd terytorialny. Zatem **działalność ta pozostaje w zakresie odpowiedzialności państwa polskiego. Działalność ta jest wykonywana na krajowym, wydzielonym geograficznie rynku w warunkach braku konkurencji.**
67. Jak wykazano we wcześniej części ekspertyzy, **dworce stanowią składnik infrastruktury kolejowej, którą cechuje monopol naturalny i która nie jest zapewniana w inny sposób przez rynek niż poprzez działania państwa.** Działalność w tym zakresie prowadzi jedynie państwo - za pośrednictwem przedsiębiorstwa publicznego (PKP SA) lub swojej administracji (jednostki samorządu terytorialnego). Podmioty te nie mają w tym zakresie żadnej konkurencji (nie ma innych podmiotów zapewniających infrastrukturę dworcową). Przy czym jednostki samorządu terytorialnego oraz PKP SA nie konkurują ze sobą – na danym obszarze, tj. w obrębie konkretnej stacji kolejowej, dworcem zarządza tylko jeden z tych podmiotów. **Oznacza to także, że analizowana działalność jest finansowana, co do zasady, przez władze publiczne (sektor publiczny), a ewentualny udział sektora prywatnego ma charakter marginalny.** Potwierdzają to przywołane we wcześniejszej części ekspertyzy postanowienia Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku).
68. Bez znaczenie jest to, że PKP SA nie jest zarządcą infrastruktury w rozumieniu prawa UE i że infrastrukturą „torową” i dworcową zarządzają różne podmioty - PKP PLK SA (narodowy zarządca infrastruktury kolejowej) i PKP SA. Nie zmienia to bowiem faktu, że **dworce stanowią nieodłączny element sieci kolejowej, jedno z ogniw w realizacji kolejowego procesu przewozu pasażerów.** Pasażerowie, wsiadając i wysiadając z pociągów kursujących po sieci kolejowej zarządzanej przez PKP PLK SA na stacjach kolejowych korzystają z dworców, nabywają tam bilety na przejazd, korzystają

z informacji pasażerskiej, poczekalni, toalet oraz z innych usług towarzyszących realizacji kolejowego procesu przewozowego.

69. **Infrastruktura dworcowa nie konkuruje z inną infrastrukturą.** Nie istnieje bowiem alternatywna infrastruktura zapewniająca substytucyjne usługi – obsługa pasażerów w transporcie kolejowym.
70. Jak wskazano we wcześniej części opinii, prawo polskie (art. 38 ust 6a uotk) ogranicza możliwość finansowania publicznego wyłącznie do wydatków na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych. **Zatem wykluczone jest subsydiowanie skróśne z otrzymanego wsparcia publicznego innej niż dworcowa działalnośći PKP SA.**
71. PKP SA udostępnia infrastrukturę dworcową na równych i niedyskryminacyjnych warunkach społeczeństwu (pasażerom) oraz wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom kolejowym (przewoźnikom). **Infrastruktura ta nie jest zatem zaprojektowana tak by przynosić korzyść konkretnemu przedsiębiorstwu, lecz służy całemu społeczeństwu.**
72. Dodatkowo, **obiekty dworcowe mają *de facto* charakter infrastruktury lokalnej**, nie przyciągają konsumentów z innych państw członkowskich. Ze zdecydowanej większości dworców korzystają wyłącznie obywatele Polscy, w tym przede wszystkim ludność lokalna codzienne dojeżdżająca do miejsc pracy, szkół, lokalnych ośrodków opieki zdrowotnej i handlu. W każdym przypadku wśród osób korzystających z dworców przeważają osoby zamieszkałe w Polsce. Nawet w przypadku tych nielicznych dworców, które obsługują oprócz ruchu krajowego także ruch międzynarodowy, potencjał transportu kolejowego, a w szczególności samych dworców, jest zbyt mały, by decydowały one o przyciąganiu do Polski konsumentów z innych państw członkowskich UE. Publiczne wsparcie na realizację inwestycji dworcowych nie stwarza żadnych przeszkód do zakładania przedsiębiorstw przez podmioty z innych państw członkowskich, ani nie wpływa na transgraniczne inwestycje w sektorze.
73. Ponadto, jak wskazano we wcześniejszej części ekspertyzy PKP SA nie pobiera od przewoźników bezpośrednio opłat za korzystanie z dworców. Zasadniczo o gospodarczym charakterze działalnośći dworcowej PKP SA w rozumieniu prawa UE przesądza odpłatne wynajmowanie przez PKP SA powierzchni dworca przeznaczonych pod kasy, punkty gastronomiczne, usługowe itd. Komisja Europejska jest przy tym zdania, że restauracje, sklepy lub płatne parkingi, znajdującej się w otoczeniu obiektów wykorzystywanych niemal wyłącznie do prowadzenia działalnośći niegospodarczej,

zazwyczaj nie wywierają żadnego wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE⁵⁰.

F. Pozostałe poziomy występowania pomocy

74. Publiczne finansowanie infrastruktury transportowej zazwyczaj nie stanowi pomocy państwa na poziomie użytkowników infrastruktury, jeśli dostęp do infrastruktury jest *de jure* i *de facto* otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników na równych i niedyskryminacyjnych zasadach⁵¹. Wsparcie nie stanowi wówczas selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
75. W prawie polskim zasady udostępniania infrastruktury kolejowej zostały określone w rozdziale 6 uotk. Zgodnie z uotk, udostępnienie infrastruktury kolejowej polega na przydzieleniu przewoźnikowi kolejowemu trasy pociągu na liniach kolejowych oraz umożliwieniu mu korzystania z niezbędnej infrastruktury kolejowej. Udostępnienie infrastruktury obejmuje zatem umożliwienie przewoźnikowi korzystania ze wszystkich tych składników infrastruktury kolejowej, które są potrzebne do efektywnego wykonywania przewozów osobowych, w tym budynków dworcowych. Dworce są zatem w Polsce udostępniane operatorom kolejowym (przewoźnikom) na równych i niedyskryminacyjnych warunkach⁵².
76. Zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2012/34, operatorzy obiektów infrastruktury usługowej (jakimi są m.in. dworce) zapewniają wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym, na niedyskryminacyjnych zasadach, dostęp, w tym również dostęp do torów, do obiektów, o których mowa w załączniku II pkt 2 do dyrektywy, oraz do usług świadczonych w tych obiektach. Oznacza to, że także zgodnie z prawem UE, dworce podlegają udostępnianiu na równych i niedyskryminacyjnych warunkach.

⁵⁰ Zobacz pkt 207 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵¹ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie pomocy państwa nr N 508/07 - Grecja - *Ionia*

Odos Motorway from Antirio to Ioannina, PATHE Motorway Athens (Metamorfossi I/C) – Maliakos (Skarfia) and PATHE Connecting Branch Schimatari – Chalkida Project, pkt 18 oraz decyzja Komisji Europejskiej z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie pomocy państwa nr N 478/2004 - Irlandia - State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, pkt 26.

⁵² F. Dopierała „Kompetencje Prezesa UTK a swoboda kształtowania umów” [w:] „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4(2), s. 60.

77. Biorąc powyższe pod uwagę, infrastruktura dworcowa zarządzana przez PKP SA jest udostępniana na równych i niedyskryminacyjnych zasadach.
78. Zgodnie z utrwaloną praktyką decyzyjną Komisji Europejskiej, na poziomie operatorów, podmiotów wynajmujących pomieszczenia (najemców) oraz budowniczych (wykonawców) infrastruktury pomoc publiczna nie występuje, jeśli zostali oni wybrani w drodze niedyskryminacyjnej, odpowiednio upublicznionej, konkurencyjnej procedury udzielania zamówień (wyboru), w której wybrano najkorzystniejszą ofertę lub w inny sposób zapewniono, że wartość transakcji odpowiada wartości rynkowej (odpowiednia analiza, wycena)⁵³. Wsparcie nie stanowi wówczas korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (ze względu na jego rynkowy charakter).
79. Procedura musi być przejrzysta, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym oferentom równy i należyty dostęp do informacji na każdym etapie postępowania. Dostępność informacji, wystarczająco dużo czasu dla zainteresowanych oferentów oraz jasność kryteriów wyboru i udzielenia zamówienia stanowią kluczowe elementy przejrzystej procedury wyboru. Postępowanie musi być odpowiednio upublicznione, tak aby wszyscy potencjalni oferenci mogli się o nim dowiedzieć⁵⁴.
80. Niedyskryminujące traktowanie wszystkich oferentów na wszystkich etapach procedury oraz obiektywne kryteria wyboru i udzielenia zamówienia określone z wyprzedzeniem przed rozpoczęciem procedury stanowią niezbędny warunek zapewnienia zgodności przeprowadzonej w jej wyniku transakcji z warunkami rynkowymi⁵⁵.
81. Jak podkreśla Komisja Europejska, korzystanie z procedur przewidzianych w tzw. unijnych dyrektywach zamówieniowych⁵⁶ i stosowanie się do nich można uznać za wystarczające do spełnienia powyższych wymagań, pod warunkiem że spełniono wszystkie warunki dotyczące stosowania danej procedury. Nie ma to zastosowania w szczególnych okolicznościach uniemożliwiających ustalenie ceny rynkowej, takich jak stosowanie procedury negocjacyjnej bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Jeśli wpłynie tylko jedna oferta, taka procedura zwykle nie byłaby wystarczająca do

⁵³ Zobacz decyzję Komisji Europejskiej z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie pomocy państwa nr N 134/2007 Grecja - Thessaloniki Submerged Tunnel Projekt.

⁵⁴ Zobacz pkt 91 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵⁵ Ibidem., pkt 92.

⁵⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę nr 2004/18/WE (Dz. Urz. UE 2014 L 94/65) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE 2014 L 94/243).

zapewnienia ceny rynkowej, chyba że procedura została tak opracowana, że zawiera szczególnie silne zabezpieczenia zapewniające rzeczywistą i skuteczną konkurencję, oraz nie jest oczywiste, że tylko jeden podmiot gospodarczy jest realistycznie w stanie złożyć wiarygodną ofertę, albo organy publiczne sprawdzają za pomocą dodatkowych środków, że wynik procedury odpowiada cenie rynkowej⁵⁷.

82. Budowniczy (wykonawcy) infrastruktury są wybierani zgodnie z procedurami zamówień publicznych, określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych, transponującej do prawa polskiego tzw. unijne dyrektywy zamówieniowe. **Tym samym zapewnione jest, że wynagrodzenie dla tych podmiotów odpowiada wartości rynkowej. W konsekwencji nie uzyskują one pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (brak korzyści).**
83. Podmioty wynajmujące powierzchnię (najemcy) są wybierane przez PKP SA, zgodnie z przejrzystymi, adekwatnymi do sytuacji, niedyskryminacyjnymi i konkurencyjnymi procedurami. Procedury te są upublicznione i dostępne na stronie internetowej PKP SA⁵⁸, co zapewnia odpowiednią transparentność. Ogłoszenia o nieruchomościach PKP SA przeznaczonych do wynajęcia lub wydzierżawienia publikowane są na stronie internetowej PKP SA. Jeśli w ciągu 14 dni od ukazania się ogłoszenia zgłosi się choćby jeden zainteresowany, uruchamiana jest procedura przetargowa lub negocjacyjna. Zaproszenie do udziału w przetargu lub negocjacji może pojawić się (oprócz strony internetowej PKP SA) również w prasie i mediach lokalnych. Procedura wyboru najemców jest zatem przejrzysta, niedyskryminacyjna i konkurencyjna. PKP SA może wynająć lub wydzierżawić nieruchomości w szczególności w następujących trybach:
- przetargu z opcją aukcji (przetarg), czyli nieograniczony przetarg pisemny z opcją aukcji lub aukcja (licytacja ustna). Ten tryb PKP SA stosuje, jeśli jedynym kryterium wyboru najemcy jest uzyskanie jak najwyższego czynszu.
 - negocjacji – tryb wykorzystywany, gdy oprócz maksymalnego czynszu PKP SA bierze pod uwagę inne kryteria lub gdy przetarg nie wyłonił najemcy/dzierżawcy.

⁵⁷ Zobacz pkt 93 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵⁸ Pod adresem: <http://pkpsa.pl/nieruchomosci/wynajem/ogolne-warunki-wynajmu.html> (pobrano 17 września 2016 r.).

- przyjęcia oferty – ten tryb PKP SA uruchamia np. gdy w ciągu 14 dni od ukazania się na stronie internetowej oferty najmu bądź dzierżawy nie pojawił się ani jeden zainteresowany⁵⁹.

Postępowanie prowadzone jest w oparciu o przepisy ustawy o PKP oraz Kodeksu cywilnego.

84. **Biorąc powyższe pod uwagę, podmioty wynajmujące powierzchnię od PKP SA (najemcy) ponoszą z tego tytułu opłaty w wysokości rynkowej, tym samym nie uzyskują one korzyści, a w konsekwencji pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust.1 TFUE.**

V. Wnioski

85. **W odniesieniu do poziomu właściciela i zarządcy infrastruktury – PKP SA pomoc publiczna nie występuje ze względu na brak wpływu wsparcia na konkurencję na rynku wewnętrznym UE oraz na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi UE (brak spełnienia ostatniej z przesłanek pojęcia pomocy publicznej określonych w art. 107 ust. 1 TFUE).**
86. **Dworce stanowią element infrastruktury kolejowej.** Jak wskazała Komisja Europejska w zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, **publiczne finansowanie infrastruktury kolejowej, udostępnianej potencjalnym użytkownikom na równych i niedyskryminacyjnych warunkach nie ma wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi ani nie zakłóca konkurencji na rynku wewnętrznym.** Infrastruktura dworcowa w Polsce jest udostępniana na równych i niedyskryminacyjnych warunkach wszystkim zainteresowanym – zarówno przewoźnikom (operatorom), jak i pasażerom. Wspierana infrastruktura przynosi korzyść całemu społeczeństwu (a nie konkretnemu przedsiębiorstwu).
87. W Polsce działalność w zakresie zarządzania infrastrukturą dworcową objętą wsparciem publicznym wykonuje wyłącznie państwo, działające m.in. za pośrednictwem PKP SA. Działalność ta jest **wykonywana na krajowym, wydzielonym geograficznie rynku**

⁵⁹ Informacje dostępne na stronie internetowej PKP SA: <http://pkpsa.pl/nieruchomosci/wynajem/ogolne-warunki-wynajmu.html> (pobrano 17 września 2016 r.). Oprócz wymienionych trybów, stosuje się także tryb okazjonalny – z tego trybu PKP SA korzysta w przypadku umów najmu na okres do trzech miesięcy.

w warunkach braku konkurencji. **Infrastruktura nie jest zapewniana w inny sposób przez rynek niż poprzez państwo, działające m.in. za pośrednictwem PKP SA.** Infrastruktura dworcowa nie konkuruje z inną infrastrukturą. Nie istnieje bowiem inny typ infrastruktury dostarczającej porównywalnych usług.

88. **Prawo polskie skutecznie wyklucza możliwość subsydiowania skrośnego ze wsparcia na inwestycje dworcowe innej działalności prowadzonej przez PKP SA.** Zgodnie bowiem z art. 38 ust. 6a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, finansowanie publiczne może dotyczyć jedynie wydatków na budowę lub przebudowę dworców kolejowych w zakresie bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych.
89. Dodatkowo, pomocniczo, można wskazać, że **dworce mają w istocie charakter infrastruktury lokalnej** – obszar oddziaływania dworców ma wymiar lokalny, nie przyciągają one konsumentów, ani inwestycji do Polski. Nie wpływają na transgraniczne inwestycje, ani na możliwość zakładania przedsiębiorstw przez podmioty z innych państw członkowskich UE.
90. Na **poziomie użytkowników końcowych** pomoc publiczna nie występuje, ponieważ dworce kolejowe są udostępniane wszystkim zainteresowanym użytkownikom (pasażerom i przewoźnikom) na równych i niedyskryminacyjnych zasadach (nie występuje selektywna korzyść).
91. **Podmioty wykonujące infrastrukturę dworcową oraz wynajmujące powierzchnię na dworcach** (najemcy) są wybierane z zastosowaniem uczciwych, konkurencyjnych, niedyskryminacyjnych, w pełni transparentnych procedur, zgodnych z odpowiednimi regulacjami prawa krajowego i UE, co wyklucza wystąpienie pomocy publicznej na poziomie tych podmiotów (rynkowy charakter wynagrodzenia – brak korzyści).
92. **Biorąc powyższe pod uwagę, uwzględniając postanowienia zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wsparcie publiczne udzielane PKP SA na realizację inwestycji dworowych nie spełnia ostatniej z przesłanek określonych w art. 107 ust 1 TFUE, tj. nie wpływa na konkurencję na rynku wewnętrznym UE i nie zakłóca wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi UE i w konsekwencji nie stanowi pomocy publicznej.**
93. **W związku z powyższym, finansowanie inwestycji dworcowych ze środków publicznych w warunkach polskich nie wymaga wcześniejszego zgłoszenia pomocy**

publicznej Komisji Europejskiej, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, ani opracowania programu pomocowego w rozumieniu rozporządzenia 2015/1589.

Ekspertyzę sporządził

dr Stefan Akira Jarecki

(Koordynator sektora transportu kolejowego w Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych UW)

Warszawa, 25 września 2016 r.