

Ekspertyza naukowa:

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

Spis treści

<i>Streszczenie</i>	2
I. Cel i zakres ekspertyzy	3
II. Status prawny dworca kolejowego	7
A. Status prawny dworca w prawie polskim	7
B. Status prawny dworca w prawie UE	11
C. Status prawny dworca w innych przepisach i prawie konkurencji UE	12
D. Status prawny dworca - podsumowanie	14
E. Podmioty zarządzające dworcami kolejowymi w Polsce	14
III. Pojęcie pomocy publicznej	16
IV. Ocena spełnienia poszczególnych przesłanek pojęcia pomocy publicznej	18
A. Wsparcie pochodzące od państwa	19
B. Beneficjent wsparcia jest przedsiębiorstwem	22
C. Korzyść dla beneficjenta	26
D. Selektywny charakter wsparcia	27
E. Wpływ na konkurencję na rynku wewnętrznym i wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi	28
1. Rynek na którym wyłączona jest konkurencja	28
1a. Budowa infrastruktury	29
1b. Działalność w zakresie budowy i eksploatacji infrastruktury jest połączona	30
2. Infrastruktura o charakterze lokalnym	32
3. Wnioski dla oceny publicznego finansowania inwestycji dworcowych PKP SA	34
F. Pozostałe poziomy występowania pomocy	37
V. Wnioski	42

Streszczenie

- Dworzec jest obiektem infrastruktury usługowej w rozumieniu dyrektywy 2012/34 i jako element stacji pasażerskiej, w rozumieniu przepisów ustawy o transporcie kolejowym.
- Dworzec nie stanowi infrastruktury kolejowej w rozumieniu sektorowych przepisów dotyczących transportu kolejowego. Niemniej jednak, może być uznany za element infrastruktury transportu kolejowego w zakresie unijnych przepisów o ochronie konkurencji, w szczególności przepisów o pomocy publicznej.
- Zmiana stanu prawnego, uwzględniona w ramach aktualizacji ekspertyzy, nie wpływa na końcowe ustalenia poczynione w pierwotnej wersji ekspertyzy sporządzonej 27 września 2016 r.
- 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 stanowi aktualizację ekspertyzy sporządzonej na zlecenie Polskich Kolei Państwowych Spółka Akcyjna (dalej: „PKP SA”) 27 września 2016 roku.
2. Pierwotna wersja ekspertyzy wymagała aktualizacji w związku ze znaczącą nowelizacją przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz wydaniem przez Komisję Europejską nowej wersji siatek analitycznych dotyczących oceny występowania pomocy publicznej w projektach infrastrukturalnych. Aktualizacja ekspertyzy została przeprowadzona na zlecenie PKP SA.
3. Głównym celem nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym było dostosowanie polskiego prawa do przepisów dyrektywy 2012/34. Ustawa przewiduje wyodrębnienie tzw. obiektów infrastruktury usługowej. Wprowadza zmiany w zakresie zasad udostępniania infrastruktury kolejowej, zmienia także podejście do kwestii kwalifikacji dworca kolejowego, jako elementu infrastruktury kolejowej. Pierwotna wersja ekspertyzy nie uwzględniała tej nowelizacji.
4. Pierwsza wersja siatek analitycznych dotyczących oceny występowania pomocy publicznej w projektach infrastrukturalnych została wydana w 2011 r. w celu zapewnienia przestrzegania przepisów o pomocy publicznej w procesie wdrażania funduszy UE, jak również w związku z diametralną zmianą linii orzeczniczej sądów unijnych w zakresie finansowania infrastruktury. Druga wersja siatek została opublikowana 23 września 2015 r. Uwzględniała ona zmiany wprowadzone w związku z reformą przepisów o pomocy publicznej (zmienione i nowe akty prawa UE dotyczące pomocy publicznej). Kolejna wersja siatek, z 2016 r., dostosowuje ich postanowienia do wydanego niedawno zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W siatkach opisano, w jaki sposób ustalić, czy finansowanie danego typu infrastruktury będzie stanowić pomoc publiczną, a jeśli tak, to czy pomoc ta będzie mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym UE (oraz przy spełnieniu jakich warunków). Pierwotna ekspertyza została sporządzona w oparciu o siatki analityczne z 2015 r., tj. nie uwzględniała ich najnowszej wersji.
5. 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”).

6. 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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, PKP SA, które zgodnie z postanowieniami siatek analitycznych są jednocześnie właścicielem oraz *de facto* operatorem infrastruktury, gdyż wykorzystują ją do oferowania usług na rynku dwóm grupom użytkowników końcowych, tj. przewoźnikom kolejowym oraz pasażerom. Jednocześnie, w związku z tą działalnością, PKP SA wynajmują powierzchnię podmiotom trzecim (np. podmiotom prowadzącym restauracje w celu zapewnienia pasażerom możliwości spożycia posiłku). Występowanie pomocy publicznej na poziomie tych podmiotów bada się, jak na poziomie operatora infrastruktury (są bowiem podmiotami, które użytkują infrastrukturę do oferowania usług użytkownikom końcowym – pasażerom). Oferowanie usług obu grupom użytkowników końcowych jest ze sobą ściśle i nierozzerwalnie związane – pasażerowie korzystają bowiem z usług

dworcowych w związku z przejazdem pociągiem, tj. w związku z usługą przewozu realizowaną przez przewoźników kolejowych. Kwestia występowania pomocy na innych poziomach, niż poziom PKP SA, nie budzi większych wątpliwości, niemniej jednak zostanie omówiona w końcowej części niżej przedstawionej ekspertyzy.

10. Ekspertyzę zaktualizowano zgodnie ze stanem prawnym na 18 kwietnia 2017 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 uchylającego 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);

- komunikat Komisji Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych (Dz. Urz. UE 2008 C 184/7, dalej: „wytyczne kolejowe”);
- siatki analityczne dotyczące pomocy państwa na infrastrukturę z 2016 r. - Analytical Grids on State Aid to Infrastructure 2016;
- 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 2016 r., poz. 1727 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 2016 r., poz. 1808 z późn. zm.);
- ustawę z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1867 z późn. zm., dalej: „uptz”);
- ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920, dalej: „ustawa o koncesji”).

II. Status prawny dworca kolejowego

11. 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

12. 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.
13. W uotk zdefiniowano szczególny rodzaj dworca, tj. dworzec kolejowy. Dworzec kolejowy to obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych, w którym znajdują się pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego, położony przy linii kolejowej.
14. 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). Przez zespół obiektów budowlanych należy rozumieć grupę takich obiektów, położonych w określonym miejscu, powiązanych funkcjonalnie.
15. Linia kolejową jest wyznaczona przez zarządcę infrastruktury droga kolejowa przystosowana do prowadzenia ruchu pociągów. Zarządca infrastruktury nadaje drodze kolejowej status linii kolejowej poprzez określenie elementów infrastruktury kolejowej wchodzących w jej skład; jej punktu początkowego i końcowego; stacji kolejowych,

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.

które obejmuje; odcinków, na jakie jest podzielona oraz jej numeru. Linia kolejowa może być wykorzystywana zarówno do prowadzenia ruchu pociągów, jak i manewrów.

16. Za pomieszczenia przeznaczone do obsługi podróżnych korzystających z transportu kolejowego należy uznać w szczególności elementy dworca bezpośrednio związane z odprawą podróżnych, takie jak: kasy biletowe, poczekalnie, czy punkty informacji pasażerskiej. Za elementy takie mogą być również uznane elementy tradycyjnie występujące na dworcu kolejowym w związku z obsługą podróżnych, jak np. restauracje, bufety, sklepy, kioski, parkingi itp. Rozumowanie takie jest w pełni uzasadnione. Komisja Europejska sama zauważyła, w zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art.107 ust. 1 TFUE, że w przypadku wielu rodzajów infrastruktury zwykle zasadniczej infrastrukturze towarzyszą takie obiekty jak restauracje, sklepy, czy parkingi³. Dla zakwalifikowania tych elementów jako bezpośrednio związanych z obsługą podróżnych bez znaczenia jest, czy są one udostępniane (wynajmowane) przez PKP SA podmiotom trzecim odpłatnie, czy nieodpłatnie. Według przepisów uotk, niezbędnym elementem czynnego dworca kolejowego jest poczekalnia, którą operator stacji pasażerskiej jest obowiązany zapewnić podróżnym. 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.
17. Pojęcie infrastruktury kolejowej występujące w prawie polskim jest ujednolicone z definicją tego pojęcia zawartą w dyrektywie 2012/34 (zobacz pkt 21 niniejszej ekspertyzy). Zgodnie z uotk, w skład infrastruktury kolejowej wchodzi następujące elementy, pod warunkiem że tworzą część linii kolejowej, bocznicę kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania:
- tory kolejowe, w tym rozjazdy i skrzyżowania torów, wchodzące w ich skład szyny, szyny żłobkowe, kierownice, odbojnice, prowadnice, zwrotnice, krzyżownice i inne elementy rozjazdów, podkłady kolejowe i przytwierdzenia, drobne elementy nawierzchni kolejowej, podsypka w tym tłuczeń i piasek;
 - obrotnice i przesuwnice;

³ Zob. pkt 207 zawiadomienia.

- podtorze, w szczególności nasypy i przekopy, systemy kanałów i rowów odwadniających, rowy murowane, ściany osłonowe, roślinność posadzona w celu ochrony skarp;
- obiekty inżynieryjne: mosty, wiadukty, przepusty i inne konstrukcje mostowe, tunele, przejścia nad i pod torami, mury oporowe i umocnienia skarp;
- nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, w tym urządzenia zabezpieczające, sygnalizacyjne i łącznościowe na szlaku, w stacjach i stacjach rozrządowych, urządzenia służące do wytwarzania, przetwarzania i dystrybucji prądu elektrycznego do celów sygnalizacji i łączności; budynki, w których takie urządzenia lub instalacje się znajdują; przytorowe urządzenia kontroli bezpiecznej jazdy pociągów i wykrywania stanów awaryjnych w przejeżdżającym taborze; hamulce torowe; urządzenia do ogrzewania rozjazdów;
- perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego;
- rampy towarowe, w tym w terminalach towarowych, wraz z drogami dowozu i odwozu towarów do dróg publicznych;
- drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów, mury ogradzające, żywopłoty, ogrodzenia, pasy przeciwpożarowe, zasłony odśnieżne;
- przejazdy kolejowo-drogowe i przejścia w poziomie szyn, w tym urządzenia i systemy służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego;
- systemy oświetleniowe do celów ruchu kolejowego i bezpieczeństwa;
- urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego: podstacje, kable zasilające pomiędzy podstacjami i przewodami jezdnyimi, sieć trakcyjna wraz z konstrukcjami wsporczymi, trzecia szyna z konstrukcjami wsporczymi oraz
- grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się powyższe elementy.

Przez obsługę przewozu osób i rzeczy należy rozumieć realizację czynności towarzyszących i niezbędnych do wykonania kolejowego procesu przewozowego. Zarządzanie infrastrukturą kolejową polega na: nadawaniu drodze kolejowej statusu linii kolejowej (przez określenie elementów infrastruktury kolejowej wchodzących w jej skład; jej punktu początkowego i końcowego; stacji kolejowych wchodzących w jej

skład; odcinków, na jakie jest podzielona oraz jej numeru); 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 infrastrukturę nieczynną; udostępnianiu dróg kolejowych, świadczeniu usług z tym związanych i pobieraniu z tego tytułu opłat oraz prowadzeniu ruchu kolejowego.

18. Wśród elementów tworzących infrastrukturę kolejową wymieniono pewne elementy stacji pasażerskich, lecz nie dworce kolejowe. Dworzec kolejowy nie stanowi zatem elementu infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów prawa polskiego dotyczących transportu kolejowego..
19. Dworzec jest elementem stacji pasażerskiej. Stacja pasażerska jest obiektem infrastruktury usługowej. Oprócz dworca na stację składają się perony, a także infrastruktura umożliwiająca pasażerom dotarcie do peronów, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego. Stacja pasażerska jest powszechnie dostępna dla podróżnych oraz udostępniana na równych i niedyskryminacyjnych zasadach przewoźnikom kolejowym. Udostępnianie stacji pasażerskiej przewoźnikom kolejowym polega na udostępnieniu im:
 - powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych bądź
 - systemu sprzedaży biletów obsługiwanego przez operatora stacji pasażerskiej.
20. Stacje pasażerskie są udostępniane podróżnym nieodpłatnie, natomiast przewoźnikom kolejowym odpłatnie. Wysokość opłat pobieranych od przewoźników kolejowych za udostępnianie stacji pasażerskiej w ww. sposób jest określana przez jej operatora. Operatorem stacji pasażerskiej jest podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu nią lub na świadczeniu na rzecz przewoźników kolejowych usług w stacji pasażerskiej (zapewnienie powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych, a także udostępnianie systemu sprzedaży biletów). Opłaty ponoszone przez przewoźników nie mogą przekraczać kosztów udostępniania stacji pasażerskiej ponoszonych przez jej 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%. Omówione rozwiązania krajowe implementują przepisy dyrektywy

2012/34. Stopę zwrotu z kapitału można rozumieć, jako wewnętrzną stopę zwrotu (IRR) jaką operator osiąga z zainwestowanego kapitału w odnośnym okresie.

B. Status prawny dworca w prawie UE

21. 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 lokomotywni, 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 przeciwniebowe;
- 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 jezdny, zawieszenia łańcuchowe sieci trakcyjnej; trzecia szyna z konstrukcjami wsporczy;
 - budynki wykorzystywane przez dział infrastruktury, w tym pewna część instalacji służących pobieraniu opłat za przewóz.
22. 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.
23. Obiekty infrastruktury usługowej są udostępniane przedsiębiorstwom kolejowym odpłatnie. Opłata za świadczenie usług w obiektach infrastruktury usługowej nie może przekraczać kosztów ich świadczenia powiększonych o rozsądny zysk.

C. Status prawny dworca w innych przepisach i prawie konkurencji UE

24. W innych przepisach, niż przepisy sektorowe dotyczące ściśle transportu kolejowego, dworce kolejowe są jednak uznawane za infrastrukturę kolejową, np. zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 1315/2013, określającym składniki infrastruktury, dworce są zaliczane do elementów infrastruktury transportu kolejowego.
25. 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, a nie tylko infrastrukturę kolejową w rozumieniu dyrektywy 2012/34.

26. Unijne regulacje dotyczące pomocy publicznej w wielu aspektach rozszerzają pojęcie infrastruktury kolejowej, np. Siatki analityczne dotyczące pomocy państwa na infrastrukturę z 2016 r. pod pojęciem infrastruktury kolejowej rozumieją także infrastrukturę metra i lokalnego transportu zbiorowego. Podejście takie jest uzasadnione tym, że ocena zgodności publicznego finansowania wszystkich tych rodzajów infrastruktury z przepisami o pomocy publicznej przebiega w ten sam sposób, jak klasycznej infrastruktury kolejowej (infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów sektorowych dotyczących transportu kolejowego)⁴.
27. Traktowanie dworców kolejowych, na potrzeby unijnych przepisów o pomocy publicznej, jako elementu infrastruktury kolejowej jest uzasadnione tym, że stanowią one pewną nieodłączną część kolejowego procesu przewozowego, który w pozostałym zakresie jest realizowany z wykorzystaniem infrastruktury kolejowej w rozumieniu dyrektywy 2012/34 i przepisów uotk (klasycznej infrastruktury kolejowej). Potencjalni pasażerowie, którzy mogą skorzystać z obiektów dworcowych, zdecydują się na skorzystanie z nich nie ze względu na ich istnienie i standard, lecz w związku z zamiarem odbycia przejazdu pociągiem, tj. skorzystania z usługi realizowanej przez przewoźników kolejowych z użyciem infrastruktury kolejowej w rozumieniu dyrektywy 2012/34 oraz uotk. Wpływ publicznego finansowania dworców kolejowych na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym UE należy zatem oceniać przez pryzmat kompleksowej usługi przewozowej, a tym samym w ten sam sposób, jak wpływ finansowania infrastruktury kolejowej w ścisłym rozumieniu przepisów sektorowych. Z punktu widzenia oceny wpływu wsparcia na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym UE, infrastruktura dworcowa i klasyczna infrastruktura kolejowa (infrastruktura kolejowa w ścisłym rozumieniu przepisów sektorowych z zakresu transportu kolejowego) są bowiem ze sobą nierozzerwalnie związane. Ocena publicznego finansowania jakiegokolwiek infrastruktury służącej realizacji kolejowego procesu przewozowego, ze względu na taki sam sposób wpływania na sytuację na rynku wewnętrznym UE, powinna przebiegać według dokładnie tych samych zasad. W związku z powyższym, na potrzeby spraw dotyczących pomocy publicznej należy przyjąć szeroką interpretację pojęcia infrastruktury kolejowej, jako wszelkiej infrastruktury służącej wykonywaniu kolejowego procesu przewozowego, zatem obejmującej także infrastrukturę dworcową.

⁴ Pkt 1 siatki analitycznej dotyczącej infrastruktury kolejowej, metra i transportu lokalnego (Infrastructure Analytical Grid for Railway, Metro and Local Transport Infrastructure).

D. Status prawny dworca - podsumowanie

28. BW świetle poczynionych spostrzeżeń, **dworzec jest obiektem infrastruktury usługowej w rozumieniu dyrektywy 2012/34 oraz, jako element składowy stacji pasażerskiej, w rozumieniu przepisów prawa polskiego (uotk). Dworzec nie stanowi infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów sektorowych dotyczących transportu kolejowego. Niemniej jednak, może być uznany za element infrastruktury transportu kolejowego w zakresie unijnych przepisów o ochronie konkurencji, w szczególności przepisów o pomocy publicznej.**
29. 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.

E. Podmioty zarządzające dworcami kolejowymi w Polsce

30. 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).
31. Z art. 18d ustawy o PKP, wynika, że polski prawodawca zdecydował, że po przekształceniach byłego przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” jedynym zarządcą dworców kolejowych pozostanie PKP SA. Przy czym PKP SA może, na wniosek jednostki samorządu terytorialnego i za zgodą ministra właściwego do spraw transportu (obecnie Minister Infrastruktury i Budownictwa), przenieść w drodze umowy na jednostkę samorządu terytorialnego prawo własności albo prawo użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z usytuowanymi na niej budynkami dworców kolejowych w granicach niezbędnych do prawidłowego z nich korzystania. Według przepisów ustawy o PKP, jednostka samorządu terytorialnego powinna się zobowiązać do wykonania przebudowy lub remontu dworca kolejowego oraz do zapewnienia spółkom prowadzącym działalność w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich (pasażerscy przewoźnicy kolejowi) możliwości i warunków obsługi przewozu osób, w szczególności pomieszczeń poczekalni, kas biletowych i parkingów, a także

pomieszczeń dla urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i ich obsługi. Jednostka samorządu terytorialnego jest zatem zobowiązana do zachowania funkcji dworcowej przejmowanego obiektu.

32. Zatem **zarządzanie dworcami kolejowymi w Polsce, z mocy prawa, pozostaje w wyłącznej gestii podmiotów publicznych**. Prawodawca polski zastrzegł tę działalność na rzecz PKP SA i samorządu terytorialnego, a więc podmiotów reprezentujących interes publiczny (faktyczny monopol sektora publicznego).
33. PKP SA jest operatorem obiektów infrastruktury usługowej w postaci stacji pasażerskich. W tym zakresie PKP SA udostępnia odpłatnie przewoźnikom powierzchnię przeznaczoną do odprawy podróżnych lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych. PKP SA nie udostępnia przewoźnikom systemu sprzedaży biletów, gdyż nie prowadzi obsługi takiego systemu. Dworce kolejowe zarządzane przez PKP SA, na potrzeby przepisów o pomocy publicznej, mogą być uznane za infrastrukturę kolejową.
34. 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

35. 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 jakiejkolwiek 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.
36. 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 terytorialny⁵. 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.
37. 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**

⁵ 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.

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

38. W projekty infrastrukturalne zazwyczaj zaangażowanych jest kilka kategorii podmiotów i wsparcie publiczne może przynosić korzyści na poziomie budowy (rozbudowy, modernizacji) infrastruktury, oferowania usług z jej wykorzystaniem lub samego korzystania z niej. W związku z tym użytecznym jest odrębne ocenianie występowania pomocy publicznej na poziomach: właściciela (podmiotu budującego, tworzącego infrastrukturę)⁶, operatora⁷ oraz użytkowników końcowych infrastruktury. Przy czym w przypadku niektórych projektów poszczególne poziomy mogą się pokrywać. W przypadku, gdy w stosunku do właściciela infrastruktury wszystkie przesłanki pojęcia pomocy publicznej z art. 107 ust. 1 TFUE są spełnione, to pomoc na jego poziomie występuje, niezależnie od tego czy będzie on wykorzystywał infrastrukturę do samodzielnego świadczenia usług, czy też udostępni ją operatorowi, który za jej pomocą będzie świadczył usługi dla użytkowników końcowych. Operatorzy użytkujący infrastrukturę do świadczenia usług otrzymują korzyść, a zatem potencjalnie pomoc publiczną, jeśli użytkowanie tej infrastruktury wiąże się z przyznaniem im przysporzeń, których nie otrzymaliby na normalnych warunkach rynkowych. W odniesieniu do poziomu użytkowników końcowych należy zauważyć, że jeżeli operator otrzymał pomoc publiczną lub jego zasoby stanowią zasoby państwowe w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, to jest on w stanie przyznać korzyść użytkownikom końcowym infrastruktury. Korzyść ta może stanowić pomoc publiczną tylko jeśli użytkownicy infrastruktury są przedsiębiorstwami. Jednocześnie pomoc publiczna na poziomie użytkowników końcowych nie wystąpi, jeżeli infrastruktura będzie im udostępniana na równych, niedyskryminacyjnych warunkach rynkowych.
39. W praktyce budowa infrastruktury i działalność operatorska są często połączone - jest tak, gdy ta sama jednostka jest odpowiedzialna za budowę i utrzymanie infrastruktury oraz świadczenie usług z jej wykorzystaniem.

⁶ Podmiot, który faktycznie wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do infrastruktury oraz odnosi z tego korzyści gospodarcze.

⁷ Operatorami są przedsiębiorstwa, które bezpośrednio wykorzystują infrastrukturę do świadczenia usług użytkownikom końcowym. W tym zakresie mieszczą się przedsiębiorstwa nabywające infrastrukturę od podmiotu odpowiedzialnego za jej budowę (poziom właściciela infrastruktury), dzierżawiące lub wynajmujące ją bądź uzyskujące koncesję na świadczenie usług z jej wykorzystaniem (w tym zakresie zob. ustawę o koncesji) w celu oferowania usług użytkownikom końcowym.

40. Jak wskazano w pkt 9 niniejszej ekspertyzy, PKP SA jest jednocześnie właścicielem i *de facto* operatorem infrastruktury dworcowej, gdyż wykorzystują ją do oferowania usług na rynku dwóm grupom użytkowników końcowych, tj. przewoźnikom kolejowym oraz pasażerom. Jednocześnie, w związku z tą działalnością, PKP SA wynajmują powierzchnię podmiotom trzecim (np. podmiotom prowadzącym restauracje w celu zapewnienia pasażerom możliwości spożycia posiłku). Występowanie pomocy publicznej na poziomie tych podmiotów bada się, jak na poziomie operatora infrastruktury. Jeśli chodzi o poziom użytkowników końcowych, to możliwość wystąpienia pomocy publicznej należy ocenić wyłącznie na poziomie przewoźników kolejowych, pasażerowie nie są bowiem przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów prawa UE (nie mogą być zatem beneficjentami pomocy publicznej).
41. Na początku niniejszej części ekspertyzy oceniono występowanie pomocy publicznej na poziomie PKP SA, zaś pod koniec odniesiono się do kwestii występowania pomocy publicznej na pozostałych poziomach.

A. Wsparcie pochodzące od państwa

42. 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 publicznych⁸. Nie ma znaczenia, czy państwo udziela pomocy bezpośrednio, czy poprzez instytucje rozporządzające funduszami publicznymi⁹.
43. Przyznanie korzyści bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych i możliwość przypisania danego środka państwu stanowią dwa odrębne, kumulatywne warunki spełnienia omawianej przesłanki¹⁰. Aby przedmiotowa przesłanka mogła zostać uznana za spełnioną, zasoby, z których jest finansowany dany środek, muszą się zatem znajdować w bezpośredni lub pośredni sposób pod dominującym wpływem państwa

⁸ „European Community Law of State Aid”, pod red. K. Bacona, wyd. Oxford University Press, New York 2008, s. 26.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 wpływ¹¹. 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 członkowskie¹².

44. 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 państwowych¹³.
45. 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 ESP”) 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 podróżnych.** 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 podróżnych i to związane w sposób bezpośredni. Za bezpośrednio związane z obsługą podróżnych należy uznać takie elementy dworca, jak: kasy biletowe, poczekalnie, toalety, punkty

¹¹ 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.

¹² Zobacz w tym względzie pkt 43 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹³ Zobacz pkt 60 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

informacji pasażerskiej, zaplecza służące czynnościom bezpośrednio związanym z obsługą podróżnych, czy pomieszczenia związane z zapewnianiem ochrony i bezpieczeństwa na obszarze dworca, a także wszelkiego rodzaju dojścia, przejścia, hole i inne tego typu publicznie dostępne przestrzenie. Za elementy takie mogą być również uznane elementy tradycyjnie występujące na dworcu kolejowym w związku z obsługą podróżnych, jak np. restauracje, bufety, sklepy, kioski, parkingi itp. Rozumowanie takie jest w pełni uzasadnione. Komisja Europejska sama zauważyła, w zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art.107 ust. 1 TFUE, że w przypadku wielu rodzajów infrastruktury zwykle zasadniczej infrastrukturze towarzyszą takie obiekty jak restauracje, sklepy, czy parkingi¹⁴. Dla zakwalifikowania tych elementów jako bezpośrednio związanych z obsługą podróżnych bez znaczenia jest, czy są one udostępniane (wynajmowane) przez PKP SA podmiotom trzecim odpłatnie, czy nieodpłatnie.

46. Powierzchnię dworca można podzielić na komercyjną i niekomercyjną. Jak wskazano w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)¹⁵, 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.
47. 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.
48. 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.
49. 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

¹⁴ Zob. pkt 207 zawiadomienia.

¹⁵ Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 22 stycznia 2013 r., s.93.

Komisja, środki funduszy ESI, przed ich przekazaniem beneficjentom, są transferowane do budżetu krajowego państw członkowskich lub do budżetów regionalnych¹⁶. Przydział środków z funduszy ESI podlega decyzji państwa członkowskiego¹⁷. 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 finansowych określonym przedsiębiorstwom można przypisać państwu członkowskiemu¹⁸.

50. 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

51. 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 TFUE¹⁹.
52. W doktrynie i judykaturze unijnej przyjęto, że przedsiębiorstwem jest każdy podmiot zaangażowany w prowadzenie działalności gospodarczej bez względu na jego status i sposób finansowania²⁰. 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,

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 powojkowych.

¹⁹ P. Nicolaidis, M. Kekelekis, 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.

²⁰ 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.

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 zapobiegać²¹.

53. 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 rynku²². Zgodnie z art. 57 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)²³. Towary to z kolei produkty, których wartość można wyrazić w pieniądzu i które, jako takie, mogą być przedmiotem transakcji handlowych²⁴. 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

²¹ K. Van de Castele, M. Hocine: op. cit., s. 247.

²² 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 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 Pensioenfond 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

to, czy jest ona rentowna²⁵. Zatem, pojęciem przedsiębiorstwa w prawie unijnym mogą być objęte również różnego rodzaju podmioty prowadzące działalność *non profit* oraz *non for profit*.

54. 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 przedsiębiorstwo²⁶. O gospodarczym charakterze danej 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 użytkowników²⁷.
55. 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 gospodarczej²⁸.
56. 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

²⁵ Pkt 50 wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-288/11 P.

²⁶ 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. w sprawie C-288/11 P Mitteldeutsche Flughafen AG et Flughafen Leipzig-Halle GmbH przeciwko Komisji Europejskiej, opublikowany w elektronicznym Zbiorze Orzeczeń (część ogólna).

²⁷ Pkt 93-94 wyroku Sądu UE w sprawach połączonych T-455/08 i T-443/08.

²⁸ Zob. pkt 10 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

nieczynne linie kolejowe. Część gruntów jest zagospodarowywana komercyjnie²⁹. PKP SA zarządza ponad 2,5 tys. dworców kolejowych, z czego blisko 600 obsługuje ruch pasażerski³⁰. PKP SA nie pobiera od operatorów kolejowych (przewoźników) opłat za zatrzymanie ich pociągów na dworcach (tzw. „opłata dworcowa”). Niemniej jednak, jak wskazano w pkt 9 oraz 33 niniejszej ekspertyzy, PKP SA jest operatorem obiektu infrastruktury usługowej w postaci stacji pasażerskiej. W tym zakresie pobiera od przewoźników opłaty z tytułu udostępnienia im powierzchni przeznaczonej do odprawy podróżnych (kasy, punkty informacyjne i obsługi pasażerów) lub umieszczenia dodatkowych informacji handlowych. Ponadto, dworce są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, polegającej na wynajmowaniu pomieszczeń na dworcach innym, niż przewoźnicy kolejowi, podmiotom (punkty gastronomiczno-handlowe). Dodatkowo, dworce są niezbędnym elementem 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 gospodarczą³¹ 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.**

²⁹ Informacje dostępne na stronie internetowej PKP SA: <http://pkpsa.pl/pkpsa/o-pkp-sa.html> (pobrano 17 września 2016 r.).

³⁰ Informacje dostępne na stronie internetowej PKP SA: <http://pkpsa.pl/pkpsa/nasze-dworce/> (pobrano 17 września 2016 r.).

³¹ W opinii Autorów ekspertyzy, działalność PKP SA w zakresie dworców kolejowych ma charakter gospodarczy, ponieważ polega na oferowaniu usług na rynku przewozów kolejowych (w ramach kolejowych przewozów pasażerskich), a nie wykonywania prerogatyw państwa. Nie można do niej stosować przewidzianej przez zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej możliwości przyznawania wsparcia nie stanowiącego pomocy publicznej dla infrastruktury wykorzystywanej także do prowadzenia działalności gospodarczej o charakterze pomocniczym, jeśli wydajność przydzielana co roku na taką działalność pomocniczą nie przekracza 20 % całkowitej rocznej wydajności infrastruktury. Możliwość ta dotyczy bowiem wyłącznie infrastruktury, która zasadniczo (tj. co najmniej w 80%) nie jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, lecz np. do wykonywania kompetencji zastrzeżonych dla państwa (prerogatyw władz publicznych). Pewne elementy dworców kolejowych mogą być jednak wykorzystywane do wykonywania prerogatyw władz publicznych (np. zadania Policji, wojska, Straży Granicznej, służb celnych i innych tego typu służb). Ewentualnie można uznać, że finansowanie tych elementów infrastruktury dworcowej nie stanowi pomocy publicznej (o ile nie będzie służyło do finansowania skróśnego innej działalności PKP SA), ponieważ w tym zakresie zarządca dworca nie prowadzi działalności gospodarczej, lecz wykonuje prerogatywy państwa (nie mamy do czynienia z przedsiębiorstwem). Analogiczne podejście stosuje Komisja Europejska np. uznaje ona że finansowanie infrastruktury dla służb celnych na terenie terminala intermodalnego wykorzystywanego do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu ładunków może nie stanowić pomocy publicznej, ponieważ infrastruktura ta może służyć realizacji prerogatyw państwa (zob. pkt 14 siatki analitycznej dotyczącej infrastruktury kolejowej, metra i transportu lokalnego; Infrastructure Analytical Grid for Railway, Metro and Local Transport Infrastructure).

C. Korzyść dla beneficjenta

57. 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.
58. 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 trudne³².
59. 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 nierentowana³³, należy uznać, że w przedmiotowym przypadku, **spełnienie testu inwestora rynkowego jest wątpliwe.**

³² 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.

³³ 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.).

60. **Wsparcie inwestycji dworcowych ze środków publicznych zwalnia PKP SA z kosztów, które w normalnych warunkach rynkowych musiałyby same ponieść³⁴, a zatem stanowi dla PKP SA korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Omawiana przesłanka jest zatem spełniona.**

D. Selektywny charakter wsparcia

61. 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 drugim³⁵.
62. 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 towarów³⁶. 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 skorzystać³⁷. Środek jest zatem 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 środka³⁸, np. oparcie decyzji o jego przyznaniu na konstrukcji uznania administracyjnego. W takim przypadku organ może postąpić w różny

³⁴ 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.

³⁵ W. Hoff: op. cit., s. 80–81.

³⁶ 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. Przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. 2002 II -01275, pkt 149.

³⁷ 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 Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH przeciwko Finanzlandesdirektion für Kärnten, Zb. Orz. 2001 r., s. I-08365, pkt 48.

³⁸ Zobacz pkt 5.2.2. zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

sposób przy zaistnieniu tego samego stanu faktycznego – ma możliwość określonego działania, lecz nie musi tego działania podejmować³⁹.

63. 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 selektywny⁴⁰. 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.
64. **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

65. 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 rozpatrywane łącznie, ponieważ z reguły postrzega się je jako nierozdzielnie ze sobą związane⁴¹. Nie ma podstaw by w niniejszym przypadku postąpić inaczej.

1. Rynek na którym wyłączona jest konkurencja

66. Jak zauważa Komisja Europejska, działalność w zakresie zarządzania i utrzymania głównej, narodowej infrastruktury kolejowej pozostaje w zakresie odpowiedzialności

³⁹ E. Ura „Prawo administracyjne”, wyd. Lexis Nexis. Warszawa 2009, s. 100; „Mała encyklopedia prawa”, pod red. U. Kaliny-Prasznic, wyd. CH Beck, Warszawa 2005, s. 660.

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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.

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 prawnego⁴². **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 członkowskimi⁴³.**

1a. Budowa infrastruktury

67. W przypadku wsparcia publicznego dotyczącego inwestycji w infrastrukturę **Komisja uważa, że wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi lub zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym UE 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 oraz**

68. **infrastruktura nie jest zaprojektowana, aby selektywnie sprzyjać jednemu przedsiębiorstwu lub sektorowi, ale przynosi korzyści całemu społeczeństwu⁴⁴.** 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 usługi⁴⁵. **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.**

⁴² 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).

⁴³ Pkt 10 siatki analitycznej dotyczącej infrastruktury kolejowej, metra i transportu lokalnego (Infrastructure Analytical Grid for Railway, Metro and Local Transport Infrastructure).

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.

⁴⁵ Np. usługi świadczone z wykorzystaniem mostu mogą być konkurencyjne względem usług realizowanych przez operatorów promowych.

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 UE⁴⁶)⁴⁷.

69. Infrastruktura kolejowa ma charakter monopolu naturalnego. Nie podlega zatem bezpośredniej konkurencji. 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 terytorium⁴⁸. 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.

1b. Działalność w zakresie budowy i eksploatacji infrastruktury jest połączona

70. Działalność polegająca na eksploatacji infrastruktury (działalność operatorska) w większości przypadków ma charakter działalności gospodarczej⁴⁹. Komisja uważa, że w przypadku, gdy działalność w zakresie budowy i eksploatacji infrastruktury są połączone, to finansowanie infrastruktury stanowiącej element głównej infrastruktury kolejowej nie stanowi pomocy publicznej, jeśli
71. na rynku nie występuje konkurencja ze względu na to, że zarządca infrastruktury posiada monopol prawny na zarządzanie główną, narodową infrastrukturą kolejową⁵⁰ - **w tym**

⁴⁶ Zobacz np. wyrok Sądu UE z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie T-461/13 Hiszpania przeciwko Komisji, opublikowany w elektronicznym Zbiorze Orzeczeń – część ogólna, pkt 44

⁴⁷ Zobacz w tym względzie pkt 211 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Pkt 3 siatki analitycznej dotyczącej infrastruktury kolejowej, metra i transportu lokalnego (Infrastructure Analytical Grid for Railway, Metro and Local Transport Infrastructure).

⁵⁰ 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; decyzja Komisji z dnia 2 maja

kontekście pomoc publiczna nie wystąpi, jeśli inwestycja dotyczy części głównej infrastruktury kolejowej, która nie jest zapewniana w inny sposób przez rynek.

72. 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 korzyść całemu społeczeństwu. Bez znaczenia jest przy tym powód dla którego powstaje dana infrastruktura, o ile służy to interesowi ogólnemu⁵¹.

73. **W sytuacji, gdy działalność w zakresie budowy i eksploatacji infrastruktury są połączone**, w celu wykluczenia wpływu środka wsparcia na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym UE **konieczne jest kumulatywne spełnienie następujących warunków:**

- **działalność w zakresie zarządzania i eksploatacji infrastruktury powinna być objęta monopolem prawnym** (rozumianym w ten sposób, że prawo lub środki regulacyjne zastrzegają możliwość prowadzenia określonej działalności na rzecz konkretnego podmiotu);
- **prawo wyłączne prowadzenia określonej działalności wyłącza nie tylko konkurencję na rynku, ale i konkurencję o rynek** (oznacza to, że nie tylko wykluczono możliwość funkcjonowania na danym obszarze, w danym czasie więcej niż jednego operatora, ale też możliwość by inny podmiot stał się wyłącznym operatorem danej infrastruktury);

2013 r. w sprawie pomocy państwa SA.35948 – Republika Czeska – Przedłużenie programu na rzecz zapewnienia interoperacyjności w transporcie kolejowym, pkt 7.

⁵¹ Pkt 73 decyzji.

- **usługa nie konkuruje z innymi usługami** (różne rodzaje transportu mogą oferować różne rodzaje usług, które nie są substytutami. W takim przypadku konkurencja pomiędzy różnymi rodzajami transportu nie ma znaczenia);
- **odpowiednie mechanizmy wykluczają możliwość wykorzystywania wsparcia publicznego na inwestycje infrastrukturalne do subsydiowania skróconego lub subsydiowania pośredniego innej działalności gospodarczej** (aby finansowanie infrastruktury nie stanowiło pomocy publicznej zarządca infrastruktury musi prowadzić rozdzielną rachunkowość pomiędzy zadaniami dotyczącymi infrastruktury oraz inną działalnością⁵²)⁵³.

2. Infrastruktura o charakterze lokalnym

74. 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 UE⁵⁴. Ostatnio Komisja wydała kolejne decyzje potwierdzające to podejście.
75. Decyzje te wyznaczają swoistego rodzaju standardy, którymi powinny kierować się państwa członkowskie i inne zainteresowane podmioty przy dokonywaniu oceny środków wsparcia związanych z działalnością lokalną pod kątem możliwości występowania pomocy publicznej⁵⁵.
76. 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**

⁵² 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 pkt 11 siatki analitycznej dotyczącej infrastruktury kolejowej, metra i transportu lokalnego (Infrastructure Analytical Grid for Railway, Metro and Local Transport Infrastructure).

⁵³ Zobacz w tym względzie pkt 188 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Press release z 29 kwietnia 2015 r., IP/15/4889.

mało prawdopodobne aby zainteresowały one konsumentów z innych państw członkowskich. Ponadto, aby wykluczyć występowanie pomocy publicznej środki powinien nie wywierać lub wywierać co najwyżej marginalny (przewidywalny) wpływ na transgraniczne inwestycje w sektorze i możliwość zakładania przedsiębiorstw na obszarze UE.

77. 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 negatywny⁵⁶.
78. 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.
79. 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. 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.

⁵⁶ Zobacz pkt 210 zawiadomienia.

3. Wnioski dla oceny publicznego finansowania inwestycji dworcowych PKP SA

80. W warunkach polskich działalność w zakresie zarządzania infrastrukturą dworcową wykonuje PKP SA lub samorząd terytorialny. Zatem **działalność ta pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności państwa polskiego. Działalność ta jest wykonywana na krajowym, wydzielonym geograficznie rynku w warunkach braku konkurencji.**
81. Jak wykazano we wcześniej części ekspertyzy, **dworce kolejowe w zakresie przepisów o pomocy publicznej są uznawane za 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 została zastrzeżona przez polskie prawo wyłącznie dla państwa (zatem objęta monopolem prawnym we wskazanym powyżej rozumieniu) – działającego 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. **Prawo wyklucza zatem konkurencję na rynku** (na danym obszarze, w danym momencie działa tylko jeden operator infrastruktury dworcowej), **jak i konkurencję o rynek** (ze względu na treść ustawy o PKP inne podmioty, podmioty prywatne, nie reprezentujące interesów państwa polskiego nie mogą się stać operatorem infrastruktury dworcowej). **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).
82. 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.

83. **Infrastruktura dworcowa nie konkuruje z inną infrastrukturą. Podobnie usługi realizowane z jej wykorzystaniem nie konkurują z innymi usługami.** Nie istnieje bowiem alternatywna infrastruktura zapewniająca substytucyjne usługi – obsługa pasażerów w transporcie kolejowym.
84. 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. Oznacza to, że prawo polskie nie tylko wyklucza w tym zakresie możliwości finansowania ze środków publicznych inne działalności PKP SA niż dworcowa, lecz również pozwala na finansowanie z tych środków jedynie pewnych elementów tej działalności (części dworca bezpośrednio związane z obsługą podróżnych). **Zatem wykluczone jest subsydiowanie skrócone z otrzymanego wsparcia publicznego innej niż dworcowa działalności PKP SA.** Nie ma przy tym znaczenia, czy elementy dworca objęte publicznym wsparciem będą udostępniane (wynajmowane) przez PKP SA podmiotom trzecim odpłatnie, czy nieodpłatnie. Ważne jest, aby wsparcie publiczne nie umożliwiło PKP SA wygenerowania środków, z których będą mogły finansować inną niż dworcowa działalność. Kierując się logiką Komisji Europejskiej zawartą w zawiadomieniu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art.107 ust. 1 TFUE, można to osiągnąć w szczególności poprzez ograniczenie finansowania publicznego do kosztów netto działalności dworcowej (wyodrębnionych w oparciu o wyraźny rozdział rachunkowości). W przypadku dofinansowania inwestycji dworcowych ze środków funduszy ESI zapewnia to obliczenie wartości dofinansowania, zgodnie z przepisami rozporządzenia 1303/2013. Większość projektów realizowanych w ramach funduszy ESI ma charakter operacji generujących dochód po ukończeniu. Operacje generujące dochód po ukończeniu (zwane również projektami generującymi dochód) stanowią specyficzny rodzaj projektów, w których wartość kosztów kwalifikowalnych, a tym samym wartość dofinansowania, uzależniona jest od wygenerowanego przez nie dochodu w danym okresie odniesienia. Rozporządzenie 1303/2013 wprowadza dwie podstawowe, alternatywne metody obliczania wartości dofinansowania w tego typu operacjach (projektach):
- metodę tzw. „luki finansowej” oraz

- metodę zryczałtowanej procentowej stawki dochodu określonej dla sektora lub podsektora właściwego dla danej operacji.

Pierwsza metoda znana jest z poprzedniej perspektywy finansowej, natomiast druga jest nowym rozwiązaniem wprowadzonym w celu uproszczenia systemu wdrażania funduszy ESI. Odrębną kategorią są projekty, w których nie ma możliwości obiektywnego określenia przychodu (w polskiej wersji językowej rozporządzenia błędnie posłużono się określeniem dochód, w angielskiej wersji językowej rozporządzenia występuje określenie *revenue*, które powinno zostać przetłumaczone jako przychód) z wyprzedzeniem. W przypadku tych projektów nie stosuje się dwóch podstawowych metod, lecz dochód faktycznie wygenerowany w odnośnym okresie po zakończeniu operacji ulega potrąceniu od wydatków kwalifikowalnych. Rozporządzenie 1303/2013 uzależnia stosowanie tej metody od obiektywnych kryteriów, nie ma zatem możliwości wyboru pomiędzy tą a dwiema zasadniczymi metodami. W przypadku projektów, których dofinansowanie nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jak ma to miejsce w sytuacji opisywanej w niniejszej analizie w odniesieniu do inwestycji dworcowych PKP SA, stosowanie powyższych zasad obliczania wartości dofinansowania, określonych w rozporządzeniu 1303/2013, jest obowiązkowe. Zastosowanie tych zasad pozwoli uwzględnić w ramach określania wielkości dopuszczalnego dofinansowania (wsparcia ze środków publicznych) ewentualne wpływy PKP SA z tytułu odpłatnego udostępniania (wynajmowania) elementów dworca objętych publicznym wsparciem podmiotom trzecim. Gwarantując tym samym, że w wyniku udzielenia dofinansowania PKP SA nie uzyskają dodatkowych środków, z których mogłoby sfinansować inną niż dworcowa działalność.

85. 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.
86. 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 codziennie 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.

F. Pozostałe poziomy występowania pomocy

87. 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 zasadach⁵⁷. Wsparcie nie stanowi wówczas selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
88. Jak wskazano w pkt 9 niniejszej ekspertyzy, PKP SA udostępnia infrastrukturę dworcową dwóm grupom użytkowników końcowych, tj. przewoźnikom kolejowym oraz pasażerom. Możliwość wystąpienia pomocy publicznej należy ocenić wyłącznie na poziomie przewoźników kolejowych, pasażerowie nie są bowiem przedsiębiorcami w rozumieniu przepisów prawa UE (nie mogą być zatem beneficjentami pomocy publicznej).
89. Wówczas gdy infrastruktura transportu kolejowego jest otwarta dla wszystkich potencjalnych użytkowników na uczciwych i niedyskryminacyjnych zasadach oraz z tytułu korzystania z niej przedsiębiorstwa kolejowe (przewoźnicy kolejowi) ponoszą opłaty określone zgodnie z prawem UE (zgodnie z dyrektywą 2012/34), Komisja Europejska uznaje, że publiczne finansowanie infrastruktury nie wiąże się z udzieleniem pomocy publicznej przewoźnikom kolejowym (tj. użytkownikom końcowym infrastruktury)⁵⁸.
90. Ponadto Komisja uważa, że użytkownicy końcowi infrastruktury nie uzyskują pomocy publicznej w przypadku finansowania publicznego otwartej infrastruktury, która nie jest przeznaczona dla konkretnego użytkownika(-ów), jeżeli jej użytkownicy zwiększają

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Pkt 25 wytycznych kolejowych.

w stopniowy sposób – z perspektywy *ex ante* – rentowność projektu/operatora. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy operator infrastruktury dokonuje ustaleń handlowych z poszczególnymi użytkownikami, które to ustalenia umożliwiają pokrycie wszystkich kosztów z nich wynikających, z uwzględnieniem rozsądnej marży w perspektywie średnioterminowej⁵⁹.

91. 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. Analogiczne rozwiązania wprowadzono w prawie polskim (uotk), co opisano w pkt 19 niniejszej ekspertyzy.
92. Jak wskazano w pkt 20 niniejszej ekspertyzy z tytułu udostępniania infrastruktury dworcowej przewoźnikom PKP SA pobiera opłaty. Zasady ustalania tych opłat są określone w uotk, która implementuje w tym zakresie przepisy prawa UE (dyrektywa 2012/34). Sposób ustalania wysokości opłat pozwala na pokrycie ponoszonych przez PKP SA kosztów świadczenia usług użytkownikom końcowym dworców powiększonych o rozsądny zysk.
93. Biorąc powyższe pod uwagę, infrastruktura dworcowa zarządzana przez PKP SA jest udostępniana na równych i niedyskryminacyjnych zasadach zainteresowanym użytkownikom końcowym, którzy za korzystanie z niej ponoszą opłaty ustalone zgodnie z sektorowymi przepisami prawa UE z zakresu transportu kolejowego. **Zatem użytkownicy końcowi infrastruktury dworcowej zarządzanej przez PKP SA nie otrzymują pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust.1 TFUE.**
94. 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

⁵⁹ Zobacz pkt 228 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

- analiza, wycena)⁶⁰. Wsparcie nie stanowi wówczas korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (ze względu na jego rynkowy charakter).
95. 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 dowiedzieć⁶¹.
96. 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 rynkowymi⁶².
97. Jak podkreśla Komisja Europejska, korzystanie z procedur przewidzianych w tzw. unijnych dyrektywach zamówieniowych⁶³ 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 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 rynkowej⁶⁴.
98. Budowniczy (wykonawcy) infrastruktury są wybierani zgodnie z procedurami zamówień publicznych, określonymi w ustawie Prawo zamówień publicznych,

⁶⁰ Zobacz decyzję Komisji Europejskiej z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie pomocy państwa nr N 134/2007 Grecja - Thessaloniki Submerged Tunnel Projekt.

⁶¹ Zobacz pkt 91 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁶² Ibidem., pkt 92.

⁶³ 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).

⁶⁴ Zobacz pkt 93 zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

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).**

99. Podmioty wynajmujące powierzchnię (najemcy) są wybierane przez PKP SA, zgodnie przejrzystymi, adekwatnymi do sytuacji, niedyskryminacyjnymi i konkurencyjnymi procedurami. Procedury te są upublicznione i dostępne na stronie internetowej PKP SA⁶⁵, 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.
- 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 zainteresowany⁶⁶.

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

100. Biorąc powyższe pod uwagę, podmioty wynajmujące powierzchnię od PKP SA (najemcy) ponoszą z tego tytułu opłaty w wysokości rynkowej, tym samym nie

⁶⁵ Pod adresem: <http://pkpsa.pl/nieruchomosci/wynajem/ogolne-warunki-wynajmu.html> (pobrano 17 września 2016 r.).

⁶⁶ 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.

uzyskują one korzyści, a w konsekwencji pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust.1 TFUE.

V. Wnioski

101. **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).**
102. **W zakresie przepisów o pomocy publicznej 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).
103. 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** 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.
104. **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.
105. 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.

106. 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).

107. **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).

108. **Biorąc powyższe pod uwagę, uwzględniając postanowienia zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz siatek analitycznych dotyczących pomocy państwa na infrastrukturę z 2016 r. (Analytical Grids on State Aid to Infrastructure 2016), 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.**

109. **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.**

110. Zgodnie z niniejszą ekspertyzą, w każdym konkretnym przypadku finansowanie infrastruktury dworcowej ze środków publicznych nie będzie stanowiło pomocy publicznej, o ile będą spełnione następujące założenia:

- zostanie utrzymany istniejący stan prawny w zakresie zasad organizacji i finansowania działalności dworcowej;
- za pomocą odpowiednich zasad rachunkowości zostanie wykluczone finansowanie ze środków publicznych innej działalności PKP SA niż dworcowa – spełnienie tego warunku zapewni przestrzeganie przepisu art. 38 ust. 6a uotk;

- infrastruktura dworcowa będzie udostępniana użytkownikom końcowym na zasadach określonych w uotk, w tym opłaty ponoszone przez użytkowników końcowych będą określone zgodnie z przepisami uotk;
- w przypadku udostępniania infrastruktury dworcowej innym przedsiębiorstwom niż przewoźnicy kolejowi będący użytkownikiem końcowym obiektu infrastruktury usługowej, PKP SA będzie przestrzegać procedur wyboru opisanych w niniejszej ekspertyzie.

Ekspertyzę zaktualizowano

w zespole Laboratorium Transportu Kolejowego

i Publicznego Transportu Zbiorowego CARS

pod kierunkiem

Prof. dr hab. Tadeusza Skocznego (Dyrektora CARS)

Warszawa, 4 maja 2017 r.