

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Europejskiego
mgr Anna Kutylowska

**Autoreferat rozprawy doktorskiej
„Dostęp do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją
w Unii Europejskiej”**

Promotor:
prof. UW dr hab. Anna Zawidzka-Łojek

Recenzenci:
prof. PAN dr hab. Monika Szwarc
prof. PAN dr hab. Grzegorz Materna

Warszawa, wrzesień 2021

I. Temat rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

Rozprawa poświęcona jest problematyce dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją w Unii Europejskiej.

Za przeprowadzeniem badań w wybranym obszarze przemawiało kilka powodów. Po pierwsze, transport stanowi jeden z kluczowych sektorów gospodarki UE, w którym świadczenie usług odbywa się w ramach złożonej sieci powiązań między przedsiębiorstwami prywatnymi, jak i publicznymi. Podmioty te nie tylko występują w roli pracodawców oraz dostawców, lecz także – poprzez zapewnianie mobilności obywatelom UE – przyczyniają się do swobodnego przepływu osób na rynku wewnętrznym. Wskazując na znaczenie tego sektora, nie można pominąć faktu, że to właśnie efektywnie realizowane usługi transportowe pozwalają na pełne wykorzystanie potencjału poszczególnych regionów UE, silnie wspierają rynek wewnętrzny, a także przyczyniają się do osiągnięcia spójności ekonomicznej oraz społecznej.

Ta kluczowa dla rozwoju gospodarczego UE rola polityki transportowej i jednocześnie stale pogłębiająca się nieefektywna organizacja rynków transportowych w poszczególnych państwach członkowskich, zorientowana przede wszystkim na realizację priorytetów krajowych, stały się impulsem do wprowadzenia w tym obszarze gruntownych, regulacyjnych reform strukturalnych. Objęły one nie tylko transport drogowy, morski, lotniczy, lecz także kolejowy, który prawie od trzydziestu lat jest przedmiotem inicjatyw legislacyjnych KE mających na celu poprawę jego wydajności. Główną ideą przyświecającą tym działaniom była liberalizacja sektora transportu kolejowego UE polegająca na stworzeniu odpowiednich warunków dla powstania, a w konsekwencji rozwoju w nim mechanizmów konkurencyjnych.

Po drugie, wprowadzenie sił rynkowych w tak szczególnym sektorze, jakim jest transport kolejowy, wymagało od instytucji unijnych podejmowania stopniowych działań. W pierwszej kolejności zdecydowano się stworzyć ramy regulacyjne planowanej reformy, których głównym elementem był obowiązek przyznawania prawa dostępu do infrastruktury liniowej. Niemniej z upływem czasu i przede wszystkim w związku z niezadowolającymi efektami liberalizacji sektora transportu kolejowego UE dostrzeżono potrzebę objęcia zasadą TPA (ang. *Third Party Access*) obiektów infrastruktury usługowej i świadczonych w nich usług. Wskazywano bowiem, że zagwarantowanie dostępności tych zasobów, przejawiające się w optymalizacji zdolności przepustowej istniejącej infrastruktury punktowej, przekłada się na możliwość stworzenia przez zainteresowane przedsiębiorstwa kolejowe konkurencyjnej, względem podmiotów zasiedziały, oferty przewozowej, a tym samym prowadzi do sukcesywnego otwierania rynków transportu kolejowego na konkurencję i jednocześnie umożliwia

zwiększenie konkurencyjności kolei względem innych środków transportu. Cechą charakterystyczną obiektów infrastruktury usługowej jest wszakże ich silne oddziaływanie na niezakłóconą realizację kolejowych usług transportowych. W konsekwencji nie można mówić o utworzeniu jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, a tym bardziej o intensyfikacji kolejowych przewozów pasażerskich lub towarowych, bez zapewnienia odpowiedniego zaplecza w postaci dostępu przedsiębiorstw kolejowych do obiektów infrastruktury usługowej.

Po czwarte, z uwagi na utrzymujące się problemy w urzeczywistnianiu dostępu do obiektów infrastruktury usługowej, jak również – w dalszej perspektywie – ich wpływ na powodzenie procesu liberalizacji sektora transportu kolejowego UE, dostęp do infrastruktury punktowej należy uznać za temat aktualny i doniosły pod względem praktycznym. Wagę tego zagadnienia uwypukla przyjęcie w ostatnim czasie czwartego pakietu kolejowego kończącego budowę jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, którego efektem powinno być zwiększenie wykonywanej pracy przewozowej, z dużym prawdopodobieństwem implikującej wzrost zapotrzebowania na korzystanie z obiektów infrastruktury usługowej i świadczonych w nich usług.

Po piąte, problematyka dostępu do infrastruktury punktowej w sektorze transportu kolejowego UE nie należy do powszechnie podejmowanej zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej. W konsekwencji analiza powyższego zagadnienia, połączona z przeglądem i próbą oceny przepisów dyrektywy 2012/34/UE¹ i rozporządzenia 2017/2177², może stanowić istotny głos w dyskusji dotyczącej wagi niedyskryminacyjnego dostępu do tych zasobów dla niezakłóconej realizacji przewozów pasażerskich lub towarowych, a w konsekwencji dla liberalizacji sektora transportu kolejowego UE.

II. Hipotezy i cele badawcze oraz metodologia badań

Obowiązek zapewnienia dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i świadczonych w ich ramach usług związanych z koleją ustanowiony przez określone normy prawne ujęte w formę przepisu zawartego w aktach unijnego prawa pochodnego, sam w sobie nie urzeczywistnia celów prokonkurencyjnych, zwłaszcza w przypadku sektorów infrastrukturalnych charakteryzujących się pewnymi specyficznymi cechami. Niezbędne jest bowiem jednoczesne wprowadzenie instrumentów (środków) prawnych, przybierających postać konkretnych norm, dzięki którym ów obowiązek będzie skutecznie realizowany. W ich

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. 32, z późn. zm.).

² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją (Dz. Urz. UE L 307 z 23.11.2017, str. 1).

granicach możliwe jest skonstruowanie odrębnego, unijnego modelu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej, rozumianego jako zespół istotnych elementów pozwalających na odróżnienie go od innych struktur. Składa się on z następujących zbiorów norm prawnych: nakładających obowiązek udostępniania infrastruktury usługowej (zasada TPA), określających adresatów, przedmiot oraz beneficjentów wskazanego zobowiązania, a także kształtujących instrumenty (środki) prawne, które powinny zapewniać skuteczną realizację obowiązku udostępniania obiektów infrastruktury usługowej w UE przede wszystkim przez optymalizację ich wykorzystania.

Tak skonstruowany unijny model udostępniania obiektów infrastruktury usługowej pozwolił na sformułowanie trzech hipotez badawczych. Pierwsza z nich zakłada, że unijny model udostępniania obiektów infrastruktury usługowej jest rezultatem ewolucji, w której istotnym bodźcem przyspieszającym zwiększenie intensywności i zakresu przedmiotowego interwencji instytucji UE były niezadowolające efekty liberalizacji sektora transportu kolejowego UE, początkowo koncentrującej się wyłącznie na konieczności zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury liniowej. Druga stanowi, że wskazany model jest próbą równoważenia znaczenia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury liniowej oraz infrastruktury punktowej. Natomiast zgodnie z trzecią przyjęty w prawie UE model udostępniania obiektów infrastruktury usługowej ma charakter systemowy w tym sensie, że stanowi powiązaną ze sobą funkcjonalnie całość służącą optymalizacji znajdującej się w istniejącej infrastrukturze punktowej zdolności przepustowej, co w konsekwencji ma prowadzić do zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do tych zasobów, stanowiącego istotny element jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Tak sprecyzowane hipotezy badawcze wymagały przeprowadzenia wielopłaszczyznowej analizy, dlatego, aby dokonać ich weryfikacji w ramach rozprawy zrealizowałam pięć podstawowych celów badawczych.

Po pierwsze, należało do nich omówienie polityki transportowej UE, w tym postanowień traktatowych i aktów unijnego prawa pochodnego, w celu zaprezentowania ewolucji podejścia unijnego prawodawcy do znaczenia niedyskryminacyjnego dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i świadczonych w ich ramach usług w procesie liberalizacji sektora transportu kolejowego UE. Po drugie, przeanalizowanie pierwszej inicjatywy wprowadzającej obowiązek udostępniania infrastruktury punktowej, której wykładania oraz praktyczne stosowanie obnażyło wiele niedociągnięć uzasadniających podjęcie dalszych działań legislacyjnych na rzecz zagwarantowania niedyskryminacyjnego dostępu do tego typu zasobów. Po trzecie, zidentyfikowanie elementów modelu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej wraz z usystematyzowaniem siatki terminologicznej na gruncie przepisów dyrektywy 2012/34/UE

oraz rozporządzenia 2017/2177, co miało służyć ustaleniu podstaw prawnych udostępniania obiektów infrastruktury usługowej w prawie UE, a także określeniu zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego tego modelu. Po czwarte oraz po piąte, omówienie odpowiednio uzupełniających i precyzujących instrumentów (środków) prawnych determinujących, zgodnie z intencją unijnego prawodawcy, realizację obowiązku udostępniania obiektów infrastruktury usługowej.

Dla zweryfikowania przyjętych hipotez i celów badawczych w rozprawie, w przeważającej części, zastosowałam dogmatyczną metodę badawczą.

III. Struktura rozprawy

Przyjęte w rozprawie hipotezy i cele badawcze w znacznym stopniu wpłynęły na jej strukturę. ponieważ stanowią one oś rozważań w ramach poszczególnych rozdziałów. Punktem wyjścia dla pogłębionej analizy dotyczącej udostępniania infrastruktury usługowej jest omówienie w pierwszym rozdziale polityki transportowej UE, w tym postanowień traktatowych i aktów unijnego prawa pochodnego, z perspektywy zasady TPA do obiektów infrastruktury usługowej i świadczonych w nich usług, dla której tło stanowią odwołania do sposobu udostępniania infrastruktury liniowej.

W drugim rozdziale skoncentrowałam się na zaprezentowaniu pierwszej inicjatywy legislacyjnej KE, która legła u podstaw obecnego modelu udostępniania infrastruktury usługowej w sektorze transportu kolejowego UE. Rozwiązania zaproponowane w dyrektywie 2001/14/WE³ stanowiły bowiem pewnego rodzaju prototyp obecnego modelu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej.

Z kolei trzeci rozdział przedstawia elementy modelu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej w oparciu o przepisy dyrektywy 2012/34/UE oraz rozporządzenia 2017/2177. W tej części pracy nie tylko omówiłam zakres podmiotowy i przedmiotowy tej konstrukcji, ale także usystematyzowałam siatkę terminologiczną odnoszącą się do kluczowych pojęć takich jak: „obiekt infrastruktury usługowej”, czy „operator obiektu infrastruktury usługowej”.

Następnie przeprowadziłam szczegółową analizę instrumentów (środków) prawnych determinujących realizację obowiązku udostępniania obiektów infrastruktury usługowej zgodnie z podziałem dokonany według kryterium funkcji, jaką pełnią one w odniesieniu do

³ Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa (Dz. Urz. UE L 75 z 15.3.2001, str. 29, z późn. zm.).

dyrektywy 2001/14/WE. W konsekwencji czwarty rozdział pracy dotyczy instrumentów uzupełniających dyrektywę 2001/14/WE, piąty zaś obejmuje badanie instrumentów precyzujących.

Pracę zamyka zakończenie, które z jednej strony podsumowuje poczynione rozważania, z drugiej zaś stanowi próbę zidentyfikowania głównych czynników wpływających na efektywność modelu udostępniania obiektów infrastruktury usługowej i świadczonych w nich usług w sektorze transportu kolejowego UE.

IV. Ustalenia badawcze

Unijny model udostępniania obiektów infrastruktury usługowej jest rezultatem ewolucji, w której istotnym bodźcem przyspieszającym zwiększenie intensywności i zakresu przedmiotowej interwencji instytucji UE były niezadowolające efekty liberalizacji sektora transportu kolejowego UE, początkowo koncentrującej się wyłącznie na konieczności zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do głównej infrastruktury kolejowej. Po drugie, wskazany model stanowi próbę równoważenia znaczenia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury liniowej oraz infrastruktury usługowej. Po trzecie zaś, przyjęty w prawie UE model udostępniania obiektów infrastruktury usługowej ma charakter systemowy w tym sensie, że jest on powiązaną ze sobą funkcjonalnie całością, służącą optymalizacji znajdującej się w istniejącej infrastrukturze punktowej zdolności przepustowej, co w konsekwencji ma prowadzić do zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do tych zasobów, stanowiącego istotny element jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

Jakkolwiek koncepcja przyznawania dostępu do infrastruktury usługowej w UE nosi cechy zupełności, to jednocześnie należy stwierdzić, że nie jest ona doskonała. Największy mankament stanowi możliwość zwolnienia operatorów obiektów infrastruktury usługowej od stosowania wszystkich lub niektórych przepisów rozporządzenia 2017/2177, z wyjątkiem obowiązku publikacji i przygotowania opisu zawierającego zarówno charakterystykę danego zasobu, jak i opłaty za dostęp. Jednakże jak pokazuje praktyka decyzyjna polskiego organu regulacyjnego, wyłączenie z przedmiotowego dokumentu informacji dotyczących procedury ubiegania się o dostęp do określonego obiektu infrastruktury usługowej, w tym także danych na temat zmian jego właściwości technicznych i tymczasowych ograniczeniach zdolności przepustowej, zasadniczo nie pozwalało przedsiębiorstwom kolejowym zaplanować swojej oferty przewozowej z odpowiednim wyprzedzeniem i tym samym znacznie ograniczało im możliwość niezakłóconego korzystania z głównej infrastruktury kolejowej wyrażającego się w świadczeniu kolejowych usług transportowych. Zaprezentowanych obaw nie zmienia

okoliczność, że decyzja o zwolnieniu od stosowania przepisów rozporządzenia 2017/2177 podejmowana jest w oparciu o określone kryteria oraz, że w żaden sposób nie wpływa na obowiązek zachowania zgodności z obowiązkami przewidzianymi w dyrektywie 2012/34/UE. Wynika to z faktu, że zakres możliwych odstępstw jest nie tylko bardzo szeroki, ale obejmuje elementy w dużej mierze przesądzające o niedyskryminacyjnym traktowaniu przedsiębiorstw kolejowych.

Dodatkowo, dokonując analizy unijnego prawodawstwa kolejowego, nie należy pomijać okoliczności, że koncepcja udostępniania obiektów infrastruktury usługowej jest zasadniczo nowym instrumentem regulacji gospodarczej sektora transportu kolejowego UE, wciąż konkretyzowanym przez judykaturę TSUE i sądów państw członkowskich, a także praktykę decyzyjną krajowych organów regulacyjnych. Co istotne, w powołanych rozstrzygnięciach podkreśla się przede wszystkim występowanie współzależności między niezakłóconym dostępem do obiektów infrastruktury usługowej a wielkością pracy przewozowej wykonywanej przez przedsiębiorstwa kolejowe. Stąd niedyskryminacyjny sposób użytkowania infrastruktury punktowej można – w mojej ocenie – uznać za warunek uczciwego rozwoju konkurencji oraz priorytet zarówno dla przewozów pasażerskich, jak i towarowych. Wszakże to właśnie optymalne wykorzystanie zdolności przepustowej obiektów infrastruktury usługowej, konsekwentnie przyświecające unijnemu prawodawcy podczas prac nad rewizją pierwszego pakietu kolejowego, pozwala na skonstruowanie konkurencyjnej względem innych środków transportu oferty przewozowej pozwalającej na spełnienie oczekiwań użytkowników co do niezawodności, doskonałej jakości i atrakcyjnej ceny kolejowych usług transportowych.