

Sprawa C-60/20**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

5 lutego 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:Administratīvā apgabaltiesa (okręgowy sąd administracyjny)
(Łotwa)**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

30 stycznia 2020 r.

Strona wnosząca odwołanie:

VAS „Latvijas dzelzceļš”

Druga strona postępowania:

Valsts dzelzceļa administrācija (krajowy urząd transportu kolejowego)

Administratīvā apgabaltiesa (okręgowy sąd administracyjny)

[...]

POSTANOWIENIE

[...]

30 stycznia 2020 r.

[...] [skład orzekający]

[...]

rozpatrzył na jawnej rozprawie odwołanie wniesione przez VAS „Latvijas Dzelzceļš” od wyroku Administratīvā rajona tiesa (sądu administracyjnego pierwszej instancji) z dnia 25 stycznia 2019 r. w ramach sporu administracyjnego wszczętego w wyniku skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez VAS „Latvijas Dzelzceļš” od decyzji Valsts dzelzceļa administrācija (krajowego urzędu transportu kolejowego, zwanego dalej „urzędem”) [...] z dnia 5 grudnia 2017 r.

postanawia, co następuje:

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

[1] Strona wnosząca odwołanie, VAS „Latvijas Dzelzceļš”, wynajmowała od 2002 r. budynek lokomotywowni w Windawie [...], którego jest właścicielem (zwany dalej „budynkiem lokomotywowni w Windawie”), podmiotowi trzeciemu, a mianowicie AS „Baltijas Ekspresis”.

W dniu 20 czerwca 2016 r. wnosząca odwołanie przedłużyła umowę najmu nieruchomości niemieszkalnej (zwaną dalej „umową najmu”) z AS „Baltijas Ekspresis” w związku z najmem nieruchomości niemieszkalnej składającej się z budynku lokomotywowni w Windawie i odpowiadających mu części gruntu.

W 2017 r. wnosząca odwołanie, jako zarządca publicznej infrastruktury kolejowej, musiała wykorzystać obiekty infrastruktury na własne potrzeby (przechowywanie taboru kolejowego w celu utrzymania infrastruktury). W związku z tym, pismem z dnia 5 września 2017 r. [...] wnosząca odwołanie doręczyła AS „Baltijas Ekspresis” rozwiązanie umowy najmu.

W dniu 18 września 2017 r. AS „Baltijas Ekspresis” złożyła do urzędu skargę z powodu naruszenia konkurencji i dyskryminacji. Jak wynika ze skargi, uprawnienia dyskrecjonalne wnoszącej odwołanie doprowadziły do dyskryminacji AS „Baltijas Ekspresis” jako przewoźnika i operatora obiektu infrastruktury usługowej, w szczególności poprzez utrudnienie sprawnego i racjonalnego funkcjonowania oraz dostępu do usług. AS „Baltijas Ekspresis” jest podmiotem działającym na rynku kolejowego transportu towarów od 20 lat. AS „Baltijas Ekspresis” twierdzi, że wykorzystuje teren lokomotywowni w Windawie jako obiekt infrastruktury usługowej w rozumieniu art. 1 pkt 26 Dzelzceļa likums (ustawy o kolei). Na wynajmowanym terenie AS „Baltijas Ekspresis” świadczy usługi na własne potrzeby, a mianowicie obsługę techniczną lokomotyw, utrzymanie zachowania termicznego lokomotyw na torach postojowych między dwoma okresami eksploatacji, organizację usług przechowywania w odniesieniu do piasku i wody do użytku przemysłowego dla celów przygotowania i wyposażenia lokomotyw, które są uważane za usługi, które powinien świadczyć operator obiektów infrastruktury usługowej.

W świetle powyższych uwag, w skardze AS „Baltijas Ekspresis” zwrócono się do urzędu o doprowadzenie do zaprzestania działań wnoszącej odwołanie, które mogły zagrozić dalszemu prowadzeniu działalności w zakresie obiektów infrastruktury usługowej.

Po rozpatrzeniu wspomnianej skargi, decyzją [...] z dnia 5 grudnia 2017 r. (zwaną dalej „sporną decyzją”) urząd nakazał wnoszącej odwołanie zapewnienie dostępu do budynku lokomotywowni w Windawie, jako obiektu infrastruktury usługowej, oraz do świadczonych w nim usług określonych w art. 12.¹ ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy

o kolei (dostęp do punktów zaplecza technicznego i innych stanowisk technicznych, w tym do stanowisk do czyszczenia i mycia taboru kolejowego).

- [2] Decyzja ta opiera się na ustaleniu faktycznym, zgodnie z którym budynek lokomotywowni w Windawie jest technicznie przystosowany do naprawy i obsługi technicznej lokomotyw. Powyższa okoliczność została uznana za wystarczającą do stwierdzenia, że budynek lokomotywowni w Windawie jest obiektem infrastruktury usługowej, ponieważ art. 1 pkt 26 ustawy o kolei definiuje obiekt infrastruktury usługowej jako grunt, budynek i sprzęt, które zostały specjalnie przygotowane, w całości lub w części, aby umożliwić świadczenie jednej lub większej liczby usług wymienionych w rzeczonyj ustawie.

Ponadto świadczenie usług na własne potrzeby, zdefiniowane w art. 3 pkt 8 rozporządzenia wykonawczego Komisji [(UE)] 2017/2177 z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie dostępu do obiektów infrastruktury usługowej i usług związanych z koleją (zwanego dalej „rozporządzeniem 2017/2177”), należy również uznać za świadczenie usług. Zgodnie ze sporną decyzją nie ma znaczenia, że na wynajmowanym terenie AS „Baltijas Ekspresis” prowadzi działalność jedynie dla siebie samej. Okoliczność ta nie zmienia faktu, że na wspomnianym terenie świadczone są usługi na własne potrzeby. Zważywszy, iż AS „Baltijas Ekspresis” dokonuje świadczenia usług na własne potrzeby w budynku lokomotywowni w Windawie, przerwę w działalności obiektu infrastruktury usługowej należy rozpatrywać z uwzględnieniem przepisów ograniczających prawo usługodawcy do zamknięcia obiektu infrastruktury usługowej.

Zgodnie z art. 12.² ust. 8 ustawy o kolei dostęp do obiektu infrastruktury usługowej i świadczonych w nim usług musi być zagwarantowany przez co najmniej dwa lata po zaprzestaniu użytkowania obiektu. Zamknięcie obiektu infrastruktury usługowej może nastąpić dopiero po upływie wspomnianego dwuletniego okresu. W konsekwencji, wnosząca odwołanie podlega obowiązkowi zapewnienia dostępu do budynku lokomotywowni w Windawie jako obiektu infrastruktury usługowej oraz obowiązkowi zapewnienia dostępu do usług świadczonych na tym terenie.

- [3] Wnosząca odwołanie wniosła do Administratīvā rajona tiesa skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

W skardze wskazano, że AS „Baltijas Ekspresis” nie wynajmowała terenu budynku lokomotywowni w Windawie jako obiektu infrastruktury usługowej. Ponadto, AS „Baltijas Ekspresis” nie była zarejestrowana jako operator obiektu infrastruktury usługowej ani w chwili zawarcia umowy najmu, ani w chwili doręczenia rozwiązania tej umowy. Podniesiono, że urząd błędnie zinterpretował pojęcia „obektu infrastruktury usługowej” i „świadczenia usług na własne potrzeby” oraz nieprawidłowo zastosował art. 12.² ust. 7 i 8 ustawy o kolei.

Wnosząca odwołanie twierdziła, że pojęcie „obektu infrastruktury usługowej”, w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia

21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, obejmuje miejsce, w którym świadczone są usługi na rzecz różnych przedsiębiorstw kolejowych. Nie można uznać za obiekt infrastruktury usługowej każdego miejsca, w którym prowadzona jest określona działalność gospodarcza.

Wnosząca odwołanie podniosła, że nie można uznać, iż operacje dokonane przez AS „Baltijas Ekspresis”, które urząd uznaje za świadczenie usług na własne potrzeby, potwierdzają istnienie świadczenia usług.

Artykuł 3 pkt 8 rozporządzenia 2017/2177 zawiera definicję pojęcia „świadczenia usług na własne potrzeby”. Brzmienie tego przepisu wskazuje, że chodzi o sytuację, w której przedsiębiorstwo kolejowe występuje z wnioskiem o zapewnienie dostępu do korzystania z przeznaczonego na świadczenie usług na własne potrzeby terenu, który znajduje się pod kontrolą innego przedsiębiorstwa. Natomiast w przypadku, gdy przedsiębiorstwo prowadzi działalność w zakresie utrzymania na stanowiącej infrastrukturę kolejową terenie, który jest własnością tego przedsiębiorstwa lub którym ono zarządza, wykonywanie takiej działalności nie może być uznane za świadczenie usług na własne potrzeby. Biorąc pod uwagę, że urząd błędnie posłużył się pojęciami obiektu infrastruktury usługowej i świadczenia usług na własne potrzeby, wynikający stąd wniosek – a mianowicie zasadność zastosowania przepisów ograniczających zamknięcie obiektu infrastruktury usługowej – jest również bezzasadny.

[Zdaniem wnoszącej odwołanie] urząd niesłusznie uważa, że jest uprawniony do zobowiązania wnoszącej odwołanie do zapewnienia dostępu do usług w omawianym obiekcie. Wnosząca odwołanie od dawna nie świadczy usług w budynku lokomotywowni w Windawie, ponieważ nieruchomość jest wynajmowana na rzecz AS „Baltijas Ekspresis”. W związku z tym urząd nie może nałożyć na wnoszącą odwołanie obowiązków spoczywających na operatorze obiektu infrastruktury usługowej.

- [4] Wyrokiem z dnia 25 stycznia 2019 r. Administratīvā rajona tiesa oddalił skargę strony wnoszącej odwołanie w niniejszym postępowaniu.

W wyroku tym sąd ów orzekł, że wnoszącą odwołanie należy uznać za operatora obiektu infrastruktury usługowej, ponieważ jest ona odpowiedzialna za zarządzanie tym obiektem. Sąd uznał również, że budynek lokomotywowni w Windawie nadaje się do świadczenia usług w zakresie utrzymania. W konsekwencji, wspomniany sąd doszedł do wniosku, że urząd słusznie zastosował art. 12.² ust. 8 ustawy o kolei, nakładając na wnoszącą odwołanie obowiązek zapewnienia dostępu do obiektu infrastruktury usługowej oraz do świadczonych w nim usług.

- [5] Wnosząca odwołanie wniosła odwołanie od wyroku wydanego w pierwszej instancji.

W odwołaniu wnosząca odwołanie podnosi, że sąd pierwszej instancji błędnie uznał, iż wnosząca odwołanie była operatorem obiektu infrastruktury usługowej.

Wnosząca odwołanie twierdzi, że sąd ten niesłusznie uznał, iż właścicielem nieruchomości był operator sieci. W związku z tym wspomniany sąd błędnie stwierdził również, że wnosząca odwołanie podlegała obowiązkowi określonym w art. 12.¹ ust. 2 ustawy o kolei.

Wnosząca odwołanie wskazuje, że sąd pierwszej instancji niesłusznie stwierdził, iż budynek lokomotywowni w Windawie należy uznać za obiekt infrastruktury usługowej tylko z tego powodu, że można w nim świadczyć usługi. Wnosząca odwołanie uważa, iż za istotne należy uznać, że teren nie był wynajmowany jako obiekt infrastruktury usługowej oraz że budynek lokomotywowni w Windawie nie był zarejestrowany jako obiekt infrastruktury usługowej w regulaminie sieci.

Dodaje ona, że urząd i sąd pierwszej instancji również popełnili błąd, stwierdzając, iż AS „Baltijas Ekspresis” świadczy usługi na własne potrzeby na wynajmowanym terenie.

Wnosząca odwołanie dołączyła do odwołania wnioski o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wnosząca odwołanie wniosła o wystąpienie z pytaniem, w jaki sposób należy rozumieć pojęcia „obiektu infrastruktury usługowej”, „operatora obiektu infrastruktury usługowej” oraz „świadczenia usług na własne potrzeby”, które są zdefiniowane w dyrektywie 2012/34. Ponadto wnosząca odwołanie zwróciła się o wyjaśnienie, czy obowiązek operatora obiektu infrastruktury usługowej, przewidziany w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2012/34, dotyczący zapewnienia dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, może zostać nałożony na osobę, która nie świadczy usług związanych z obiektem infrastruktury usługowej. Wnosząca odwołanie twierdzi również, że zaskarżona decyzja ogranicza możliwość korzystania z jej własności, co powoduje jej straty.

- [6] W odpowiedzi na odwołanie urząd wskazuje, że zaskarżona decyzja zawiera elementy, które pozwalają stwierdzić, iż budynek lokomotywowni w Windawie jest obiektem infrastruktury usługowej. W niniejszej sprawie ograniczenie praw właściciela nieruchomości opiera się na art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34/UE, którego treść jest zawarta w art. 12.² ust. 7 i 8 ustawy o kolei. Nie ma zatem wątpliwości, że ograniczenie praw jest uzasadnione. Zdaniem urzędu nie ma również wątpliwości co do wykładni przepisów. W konsekwencji, urząd wnosi o oddalenie wniosku [wnoszącej odwołanie] o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- [7] W swoich uwagach na piśmie AS „Baltijas Ekspresis” podnosi, że odwołanie wnoszącej odwołanie jest bezzasadne. Budynek lokomotywowni w Windawie należy uznać za obiekt infrastruktury usługowej, w którym AS „Baltijas Ekspresis”, jako operator obiektu, świadczy usługi związane z obiektem infrastruktury usługowej. AS „Baltijas Ekspresis” twierdzi, że wnosząca odwołanie w sposób arbitralny opracowała kryteria pozwalające ustalić istnienie obiektu infrastruktury usługowej, które nie są przewidziane w dyrektywie 2012/34. Przedmiotem i celem przepisów wspomnianej dyrektywy oraz przepisów

ustawy o kolei jest ograniczenie możliwości odmowy dostępu do obiektów infrastruktury usługowej. Nie ma zatem potrzeby, aby apgabaltiesa występował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z odesłaniem prejudycjalnym. Działalność obiektu infrastruktury usługowej może zostać zakończona w przypadku, gdy obiekt ten nie jest używany przez okres co najmniej dwóch kolejnych lat. Zdaniem AS „Baltijas Ekspresis” wykładnia art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 nie budzi żadnych wątpliwości, to znaczy, że przede wszystkim należy stwierdzić, iż rozpatrywany obiekt nie był używany przez okres co najmniej dwóch kolejnych lat przed podjęciem decyzji o jego zamknięciu. W związku z powyższym AS „Baltijas Ekspresis” uważa, że nie ma konieczności przedłożenia rozpatrywanych pytań Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Przepisy prawa mające zastosowanie do postępowania

Prawo Unii Europejskiej

[8] Artykuły 3, 11, 12 oraz art. 13 ust. 2 i 6 dyrektywy 2012/34.

Artykuł 3 pkt 9 oraz art. 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2017/2177.

Prawo lotewskie

[9] Artykuł 1 pkt 26 i 27 ustawy o kolei [...] stanowi, że w ustawie tej użyto następujących zwrotów:

26) obiekt infrastruktury usługowej oznacza instalację (w tym grunt, budynek i sprzęt), która została specjalnie przygotowana, w całości lub w części, aby umożliwić świadczenie jednej lub większej liczby usług, o których mowa w art. 12.¹ ust. 2, 3 i 4 niniejszej ustawy;

27) operator obiektu infrastruktury usługowej oznacza każdego przedsiębiorcę lub jego dział, odpowiedzialnego za zarządzanie co najmniej jednym obiektem infrastruktury usługowej lub świadczącego przedsiębiorstwom kolejowym jedną lub więcej usług, o których mowa w art. 12.¹ ust. 2, 3 i 4 niniejszej ustawy.

Artykuł 12.¹ ust. 2 ustawy o kolei stanowi, że operatorzy obiektów infrastruktury usługowej zapewniają wszystkim przewoźnikom, na niedyskryminacyjnych zasadach, dostęp (w tym dostęp do torów) do swoich obiektów infrastruktury usługowej oraz, w stosownych przypadkach, dostęp do usług świadczonych w następujących obiektach:

[...]

- 5) w punktach zaplecza technicznego, z wyjątkiem punktów utrzymania naprawczego przeznaczonych dla innych rodzajów taboru wymagających specjalistycznego zaplecza;
- 6) na innych stanowiskach technicznych, w tym na stanowiskach do czyszczenia i mycia taboru kolejowego.

Artykuł 12.² ust. 7 ustawy o kolei stanowi, że w przypadku, gdy jeden z obiektów infrastruktury usługowej, o których mowa w art. 12.¹ ust. 2 tej ustawy, nie był wykorzystywany przez okres co najmniej dwóch kolejnych lat i na podstawie wykazanych potrzeb przewoźnik zgłosił operatorowi tego obiektu zainteresowanie dostępem do niego, właściciel podaje do publicznej wiadomości, że obiekt i jego obsługa są przeznaczone do wynajęcia lub dzierżawy, w całości lub w części, w celu świadczenia usług, chyba że operator rzeczzonego obiektu infrastruktury usługowej wykaże, że żaden przewoźnik nie może z niego korzystać z powodu przeprowadzanego w nim przekształcenia.

Artykuł 12.² ust. 8 ustawy o kolei stanowi, że jeżeli jeden z obiektów, o których mowa w art. 12.¹ ust. 2 wspomnianej ustawy, nie jest używany przez okres co najmniej dwóch kolejnych lat, jego właściciel może podać do publicznej wiadomości, że całość lub część obiektu infrastruktury usługowej zostanie oddana w najem lub dzierżawę lub zostanie zbyta. Jeżeli operator obiektu nie otrzyma ofert w terminie trzech miesięcy od daty podania do publicznej wiadomości, będzie on uprawniony do zamknięcia obiektu, po uprzednim powiadomieniu z co najmniej trzymiesięcznym wyprzedzeniem krajowego urzędu transportu kolejowego i zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej.

Powody, dla których istnieją wątpliwości dotyczące wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej

- [10] Ustawa o kolei (w brzmieniu obowiązującym od dnia 10 marca 2016 r.) zawiera uregulowanie przewidziane w dyrektywie 2012/34. Przepisy ustawy o kolei przejmują brzmienie tej dyrektywy. W konsekwencji, stosowanie przepisów ustawy o kolei wymaga również w istocie dokonania wykładni przepisów dyrektywy 2012/34.

Co się tyczy dostępu do obiektów infrastruktury usługowej oraz do usług związanych z transportem kolejowym, Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie 2017/2177, które stosuje się od dnia 1 czerwca 2019 r. Przyjęcie rozporządzenia 2017/2177 potwierdza, że Unia Europejska uznała, iż dostęp do obiektów infrastruktury usługowej i do usług związanych z transportem kolejowym wymaga istnienia jednolitego uregulowania w całej Unii Europejskiej. Mimo iż [sporna] decyzja została wydana przed dniem wejścia w życie rozporządzenia 2017/2177, jej praktyczne skutki utrzymują się również obecnie, to znaczy w sytuacji, w której rozporządzenie 2017/2177 już obowiązuje. Ponieważ rozstrzygnięcie sporu co do istoty dotyczy głównie sytuacji

prospektywnej, stosowanie rozporządzenia 2017/2177 jest także uzasadnione dla celów analizy treści decyzji wydanej przez urząd.

- [11] Administratīvā apgabaltiesa wskazuje, że w sentencji zaskarżonej decyzji urząd nałożył na wnoszącą odwołanie: 1) obowiązek zapewnienia dostępu do budynku lokomotywowni w Windawie jako obiektu infrastruktury usługowej; 2) obowiązek zapewnienia dostępu do usług świadczonych w budynku lokomotywowni w Windawie.

Wnosząca odwołanie jest właścicielką budynku lokomotywowni w Windawie. Bezsporne jest, że budynek lokomotywowni w Windawie nie został wynajęty jako obiekt infrastruktury usługowej, biorąc pod uwagę treść umowy najmu, oraz że nie został on również wymieniony w regulaminie sieci jako obiekt infrastruktury usługowej przy zawarciu umowy najmu w dniu 20 czerwca 2016 r., ani też w chwili jednostronnego powiadomienia o rozwiązaniu stosunku najmu. Stosunki najmu miały miejsce w okresie przed przystąpieniem Republiki Łotewskiej do Unii Europejskiej. W przedłużonej umowie najmu, zawartej w dniu 20 czerwca 2016 r., przewidziano, że teren zostanie wynajęty na rzecz AS „Baltijas Ekspresis” do użytku jako przestrzeń biurowa oraz na potrzeby działalności gospodarczej (klauszula 1.2 umowy). Wygaśnięcie umowy najmu uzgodniono na dzień 30 kwietnia 2028 r. Natomiast w klauszuli 7.3.7 umowy przewidziano, że wnosząca odwołanie ma jednostronne prawo do rozwiązania umowy najmu w przypadku, gdyby wystąpiła nieprzewidziana konieczność dysponowania terenem na jej własne potrzeby.

W dniu 5 września 2017 r. wnosząca odwołanie doręczyła AS „Baltijas Ekspresis” jednostronne rozwiązanie umowy najmu. AS „Baltijas Ekspresis” twierdziła, że budynek lokomotywowni w Windawie był obiektem infrastruktury usługowej dopiero po doręczeniu jej rozwiązania umowy najmu. W konsekwencji, przed tym dniem budynek lokomotywowni w Windawie nie był uznawany za obiekt infrastruktury usługowej w stosunkach najmu, a AS „Baltijas Ekspresis” nie prowadziła wcześniej rodzajów działalności, które charakteryzują usługi dostępne w obiekcie infrastruktury usługowej.

Sporna decyzja została wydana w ramach skargi AS „Baltijas Ekspresis” na decyzję wnoszącej odwołanie o rozwiązaniu stosunku najmu. Wnosząca odwołanie jest przedsiębiorstwem odpowiedzialnym za zarządzanie infrastrukturą kolejową. W związku z tym wnosząca odwołanie nie świadczy usług, lecz przyjmuje obowiązki związane z utrzymaniem infrastruktury kolejowej.

Bezsporne jest, że wnosząca odwołanie wyraziła zamiar wykorzystania w przyszłości budynku lokomotywowni w Windawie w celu przechowywania taboru kolejowego (wagonów). Powyższe oznacza, że w niniejszej sprawie wygaśnięcie stosunku najmu z AS „Baltijas Ekspresis” może doprowadzić do tego, że następnie wnosząca odwołanie nie będzie mogła już używać budynku lokomotywowni w Windawie na potrzeby swojej działalności gospodarczej, w tym do utrzymania lokomotyw używanych do transportu towarów.

Wszystkie powyższe uwagi świadczą o tym, że spór dotyczy przyszłego wykorzystania obiektów budynku lokomotywowni w Windawie. Organ regulacyjny musi ocenić, czy uzasadnione jest przymusowe przedłużenie stosunku najmu, gwarantującego interesy AS „Baltijas Ekspresis”, czy też zezwolenie wnoszącej odwołanie na wykorzystanie wspomnianego miejsca do celów niezwiązanych ze świadczeniem usług.

Administratīvā apgabaltiesa wskazuje również, że dopóki toczy się postępowanie, sporna decyzja zapewnia obligatoryjną ciągłość stosunku najmu z AS „Baltijas Ekspresis”, co oznacza, że w sposób przymusowy przedłużono stosunek najmu między tym przedsiębiorstwem a wnoszącą odwołanie.

- [12] Zdaniem wnoszącej odwołanie należałoby zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej m.in. z pytaniem, czy budynek lokomotywowni w Windawie należy uznać za obiekt infrastruktury usługowej, biorąc pod uwagę, że teren wspomnianej nieruchomości został wynajęty na inne cele i że w regulaminie sieci nie wskazano go jako obiektu infrastruktury usługowej.

Artykuł 3 pkt 11 dyrektywy 2012/34/UE stanowi, że obiekt infrastruktury usługowej oznacza instalację, 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 tej dyrektywy.

W ocenie apgabaltiesa należy uznać, że budynek lokomotywowni w Windawie jest obiektem infrastruktury usługowej w zakresie, w jakim spełnia on wymagania techniczne charakteryzujące wspomnianą przestrzeń jako nadającą się do świadczenia usług.

- [13] Opinii apgabaltiesa, zgodnie z którą omawiane miejsce należy uznać za obiekt infrastruktury usługowej, nie podważają argumenty wnoszącej odwołanie, w myśl których AS „Baltijas Ekspresis” nie podała do publicznej wiadomości informacji o tym, że świadczyła usługi na rzecz innych osób, a mianowicie, iż miejsce to było publicznie dostępne do świadczenia usług[.]

Z pewnością określenie mianem obiektu infrastruktury usługowej i podanie do publicznej wiadomości tego określenia stanowią działania gwarantujące dostęp do usług oraz przejrzyste korzystanie z tego zasobu. Jednakże zdaniem apgabaltiesa okoliczność, że owe działania nie zostały dokonane, sama w sobie nie pozwala na stwierdzenie, iż budynek lokomotywowni w Windawie nie stanowi obiektu infrastruktury usługowej. Zaniechanie podjęcia rzeczonych działań można również oceniać w ten sposób, że jest to błąd, który należy poprawić poprzez opracowanie wspomnianej informacji i podanie jej do publicznej wiadomości.

Na ustalenie faktyczne dotyczące istnienia obiektu infrastruktury usługowej nie ma również wpływu okoliczność, że urząd błędnie interpretuje pojęcie „świadczenia usług na własne potrzeby”. Administratīvā apgabaltiesa przyznaje,

że AS „Baltijas Ekspresis” nie świadczy usług na własne potrzeby w rozumieniu art. 3 pkt 8 rozporządzenia 2017/2177, lecz używa obiektów na swoje potrzeby gospodarcze. Podobnie wnosząca odwołanie również nie świadczy usług na rzecz innych przedsiębiorstw kolejowych (przynajmniej do czasu wydania [spornej] decyzji). Wszystkie powyższe okoliczności wskazują, że rozpatrywany obiekt infrastruktury usługowej powinien zostać uznany za niewykorzystany obiekt infrastruktury usługowej. Wynajem lub przekształcenie niewykorzystanych obiektów infrastruktury usługowej są uregulowane w art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 i w art. 15 rozporządzenia nr 2017/2177. Okoliczności te nie podważają zatem faktu, że wspomniane wyżej uregulowanie, które przewiduje dalsze korzystanie z niewykorzystanych obiektów infrastruktury usługowej, ma ogólne zastosowanie w niniejszej sprawie.

- [14] Sporna decyzja opiera się na art. 12.¹ ust. 2 ustawy o kolei, który przejmuje zasadniczo brzmienie art. 13 ust. 2 dyrektywy 2012/34.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2012/34 operatorzy obiektów infrastruktury usługowej zapewniają wszystkim przedsiębiorstwom kolejowym, na niedyskryminacyjnych zasadach, dostęp, w tym również dostęp do torów, do obiektów infrastruktury usługowej oraz do usług świadczonych w tych obiektach. W przepisie tym przewidziano zatem, że *operator systemu* musi zapewnić przedsiębiorstwom kolejowym dostęp do obiektów infrastruktury usługowej oraz do usług świadczonych w tych obiektach.

Od 2002 r. wnosząca odwołanie wynajmowała budynek lokomotywowni w Windawie na rzecz AS „Baltijas Ekspresis”, która nie jest zależna od wnoszącej odwołanie ani bezpośrednio, ani pośrednio. Wnosząca odwołanie i AS „Baltijas Ekspresis” są zatem powiązane jedynie stosunkiem najmu.

Zgodnie z motywem 8 rozporządzenia 2017/2177, jeżeli obiekt jest własnością kilku podmiotów oraz jest zarządzany i eksploatowany przez kilka podmiotów, jedynie podmioty faktycznie odpowiedzialne za przekazywanie informacji i podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o dostęp do obiektu infrastruktury usługowej i korzystania z usług związanych z koleją należy uznać za operatorów obiektu infrastruktury usługowej.

W ocenie apgabaltiesa okoliczności faktyczne sporu potwierdzają, że nie można uznać wnoszącej odwołanie za operatora obiektu infrastruktury usługowej w zakresie, w jakim nie jest ona odpowiedzialna za przekazywanie informacji i podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o dostęp do usług świadczonych w budynku lokomotywowni w Windawie.

- [15] Zdaniem urzędu obowiązki operatora obiektu infrastruktury usługowej, wymienione w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2012/34 (zapewnienie dostępu do usług świadczonych w obiekcie), mogą zostać nałożone na właściciela nieruchomości, który nie jest operatorem obiektu infrastruktury usługowej. Urząd opiera swoje stanowisko na art. 15¹ ust. 7 ustawy o kolei, który zasadniczo odpowiada art. 13

ust. 6 dyrektywy 2012/34. Taka interpretacja przepisów opiera się na założeniu, że rozwiązanie umowy najmu może doprowadzić do przekształcenia obiektu infrastruktury usługowej. Natomiast zdaniem urzędu przekształcenia obiektu infrastruktury usługowej można dokonać tylko wtedy, gdy obiekt ten nie był używany przez okres dwóch lat i nie zostały złożone żadne oferty jego nabycia.

- [16] Apgabaltiesa wskazuje, że art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 nie zobowiązuje właściciela nieruchomości do zapewnienia dostępu do usług świadczonych w obiekcie.

Zdaniem apgabaltiesa z wykładni systemowej przepisów nie wynika również, by w niniejszej sprawie na właściciela nieruchomości został nałożony obowiązek zapewnienia dostępu do usług.

Głównym celem dyrektywy 2012/34 jest zagwarantowanie niedyskryminującego dostępu do usług. Dostęp do usług nie oznacza kontroli infrastruktury wbrew woli właściciela. Udostępnienie przewoźnikowi kolejowemu (w tym przypadku AS „Baltijas Ekspresis”) infrastruktury oznacza, że spółce AS „Baltijas Ekspresis” nie przysługują prawa równoważne prawom innych przewoźników do korzystania z usług w rzeczonym miejscu, lecz przysługuje jej prawo najmu, którego inni przewoźnicy nie mają. Należy zauważyć, że stosunek najmu infrastruktury jest w rzeczywistości prawem wyłącznym. Przyznanie takich praw nie jest zatem równoznaczne z prawem do korzystania z usług.

- [17] Artykuł 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 dotyczy przypadku, w którym właściciel nieruchomości wynajmuje niewykorzystany obiekt infrastruktury usługowej osobie innej niż operator obiektu, a mianowicie innemu najemcy. Sytuacja ta nie jest identyczna z sytuacją rozpatrywaną w niniejszej sprawie, w której doszło do rozwiązania stosunku najmu między właścicielem nieruchomości a najemcą obiektu infrastruktury usługowej, który nie jest ani bezpośrednio, ani pośrednio powiązany z właścicielem nieruchomości. Jednakże analiza brzmienia tego przepisu prowadzi również do wniosku, że w kontekście rozwiązania stosunku najmu zainteresowanie przedsiębiorstwa transportu kolejowego dalszym trwaniem najmu powinno przeważać nad interesem właściciela rzeczy.

Artykuł 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 nie przewiduje, że osobie wyrażającej zainteresowanie najmem niewykorzystanego obiektu infrastruktury usługowej przysługuje bezwzględne prawo najmu. Wspomniany przepis stanowi, że obiekt infrastruktury usługowej może zostać wynajęty, *chyba że operator tego obiektu infrastruktury usługowej wykaże, że toczący się proces restrukturyzacji uniemożliwia jego użycie przez jakiekolwiek przedsiębiorstwo kolejowe.*

Zdaniem apgabaltiesa z brzmienia przepisu wynika, że operator obiektu infrastruktury usługowej może, niezależnie od tego, iż przedsiębiorstwo kolejowe wykazało zainteresowanie przejęciem (poprzez wynajęcie) obiektu infrastruktury usługowej, odmówić dostępu do obiektu infrastruktury usługowej, jeżeli

udowodni, że przedsiębiorstwo kolejowe dokona przekształcenia obiektu infrastruktury usługowej.

Należy zauważyć, iż dyrektywa 2012/34/UE wskazuje również w motywie 18, że każdy podmiot gospodarczy zainteresowany eksploatacją takiego obiektu powinien mieć możliwość uczestniczenia w procedurach przetargowych i złożenia oferty przejęcia eksploatacji obiektu. Nie ma potrzeby przeprowadzania procedury przetargowej, *jeżeli trwa formalny proces wycofania przeznaczenia obiektu do celów kolei, a obiekt jest poddawany przebudowie do celów innych niż użytkowanie jako obiekt infrastruktury usługowej.*

Brzmienie motywu 18 dyrektywy 2012/34 wskazuje zatem również, że przedsiębiorstwu kolejowemu, które jest zainteresowane przejęciem obiektu infrastruktury usługowej, nie przysługuje prawo pierwszeństwa do uzyskania dostępu do tego obiektu, jeżeli jego operator dokonuje przekształcenia obiektu infrastruktury usługowej. W związku z tym, brzmienie owych przepisów nie uzasadnia stanowiska urzędu, zgodnie z którym należy przywiązywać wagę wyłącznie do okoliczności, że AS „Baltijas Ekspresis” wyraziła zainteresowanie dalszą eksploatacją wspomnianego obiektu.

Artykuł 15 ust. 5 zdanie drugie rozporządzenia 2017/2177, który doprecyzowuje brzmienie art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34, stanowi, że operator może sprzeciwić się wynajmowaniu obiektu infrastruktury usługowej poprzez przedłożenie dokumentów zaświadczających, że obecnie toczy się proces przekształcenia wszczęty przed wyrażeniem zainteresowania. W konsekwencji, brzmienie art. 15 ust. 5 rozporządzenia nr 2017/2177 wskazuje również, iż operator obiektu może podjąć decyzję o zamknięciu tego konkretnego obiektu.

- [18] Urząd wyjaśnia brzmienie art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 w ten sposób, że rozpatrywany przepis ma zastosowanie jedynie do sytuacji, w których przekształcenie rozpoczęło się przed transpozycją dyrektywy. Apgabaltiesa uważa, że taka wykładnia przepisu jest bezzasadna, ponieważ nie odpowiada ona ani literalnemu brzmieniu tego przepisu, ani jego wykładni systemowej.

Artykuł 15 ust. 5 rozporządzenia nr 2017/2177 stanowi, że przy ocenie sytuacji należy wziąć pod uwagę, czy proces przekształcenia rozpoczął się przed wyrażeniem zainteresowania, lecz nie przywiązuje on wagi do innych aspektów.

Przepis ten wskazuje, że obiekt infrastruktury usługowej może zostać przekształcony w razie potrzeby i że przekształcenie to nie jest uzależnione od wymogu jego rozpoczęcia przed datą transpozycji dyrektywy 2012/34/UE.

- [19] W ocenie apgabaltiesa, jeśli operator obiektu infrastruktury usługowej może go przekształcić, nie ma przekonującego argumentu, który uzasadniałby, że właściciel obiektu nie może również rozwiązać stosunku najmu, aby następnie przekształcić obiekt infrastruktury usługowej. Nie ma żadnej istotnej różnicy między tymi sytuacjami, ponieważ w obu przypadkach chodzi o prawo

właściciela obiektu do swobodnego rozporządzania jego własnością (dokonanie przekształcenia).

Właściciel obiektu infrastruktury usługowej może mieć wiele powodów, które obiektywnie wskazują na konieczność przekształcenia obiektu. Na przykład, gdy w celu kontynuowania działalności obiektu konieczne jest dokonanie znacznej inwestycji (gruntownego remontu) lub gdy właściciel obiektu infrastruktury usługowej potrzebuje owego obiektu do wykonywania innych funkcji związanych z transportem kolejowym.

Zgodnie z art. 15 ust. 5 rozporządzenia 2017/2177 osoba uprawniona do podjęcia decyzji w sprawie przekształcenia obiektu infrastruktury usługowej musi jedynie wykazać przed organem regulacyjnym, że przekształcenie zostanie dokonane. W przepisie tym nie przewidziano jednak, że w przypadku, gdy istnieją dowody potwierdzające prawdziwość zamiaru właściciela, urząd może odmówić operatorowi (lub właścicielowi) obiektu przekształcenia owego obiektu i zobowiązać go do wynajęcia terenu osobie, która wyraziła zainteresowanie.

- [20] Podsumowując, Administratīvā apgabaltiesa zauważa, że zasadniczo można uznać, iż sytuacja prawna podlega przepisom art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34/UE oraz art. 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2017/2177. Jednakże przepisy te nie pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że właściciel nieruchomości nie może doręczyć najemcy rozwiązania umowy najmu ze względu na to, iż zamierza on używać nieruchomości na swoje własne potrzeby.

Zdaniem apgabaltiesa, do celów art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 oraz art. 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2017/2177, zasadniczo mamy do czynienia z nieznacznie odmienną sytuacją, a mianowicie, wspomniane przepisy nie określają wyraźnie zgodności z prawem rozwiązania stosunku najmu i kryteriów oceny owej zgodności z prawem.

W konsekwencji, takie uregulowanie nie jest wystarczająco jasne w odniesieniu do praw, jakie należy przyznać danej osobie w przypadku, gdy konieczne jest dokonanie oceny rozwiązania stosunku najmu.

Motyw 27 dyrektywy 2012/34 wskazuje, że głównym celem uregulowania jest zagwarantowanie niedyskryminującego dostępu do usług. Wynajem infrastruktury przewoźnikowi kolejowemu (w niniejszej sprawie, spółce AS „Baltijas Ekspresis”) oznacza, że w tym przypadku przewoźnik nie nabył prawa do korzystania z usług na równych warunkach z innymi przewoźnikami, lecz (wyłączne) prawo do użytkowania infrastruktury w celu zaspokojenia jego własnych potrzeb. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że przymusowe przeniesienie kontroli nad infrastrukturą na rzecz innej osoby, ogranicza prawa właściciela infrastruktury w bardziej znaczący sposób niż sytuacja, w której należy zapewnić dostęp do usług świadczonych w obiekcie infrastruktury usługowej. W związku z tym przepisy regulujące dostępność usług nie mogą być stosowane w drodze analogii do przymusowego przedłużenia stosunku najmu .

[21] W świetle powyższych uwag należy zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem, czy art. 13 ust. 2 i 5 dyrektywy 2012/34 oraz art. 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2017/2177 zezwalają urzędowi, w sytuacji takiej jak w niniejszej sprawie, na zobowiązanie właściciela nieruchomości, który nie jest odpowiedzialny za świadczenie usług związanych z obiektem, do zapewnienia dostępu do tych usług.

Ponadto, rozpatrując sprawę, należy przywiązać wagę do zgodności z prawem rozwiązania umowy najmu, które leży u podstaw sporu. W związku z tym należy zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem, czy art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34/UE oraz art. 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 2017/2177 należy interpretować w ten sposób, że przepisy te zezwalają właścicielowi nieruchomości na rozwiązanie stosunku najmu i przekształcenie obiektu infrastruktury usługowej w przypadku, gdy właściciel potrzebuje owej nieruchomości w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej.

W konsekwencji, apgabaltiesa uważa [...], że konieczne jest wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Należy zatem zawiesić postępowanie w niniejszej sprawie do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w przedmiocie tego odesłania prejudycjalnego.

Zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Administratīvā apgabaltiesa

postanawia

przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytania prejudycjalne:

- 1) Czy art. 13 ust. 2 i 6 dyrektywy 2012/34 (art. 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2017/2177) może być stosowany w taki sposób, aby organ regulacyjny mógł nałożyć na właściciela infrastruktury, który nie jest operatorem obiektu infrastruktury usługowej, obowiązek zapewnienia dostępu do usług?
- 2) Czy art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 (art. 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2017/2177) należy interpretować w ten sposób, że zezwala on właścicielowi budynku na rozwiązanie stosunku najmu i przekształcenie obiektu infrastruktury usługowej?
- 3) Czy art. 13 ust. 6 dyrektywy 2012/34 (art. 15 ust. 5 i 6 rozporządzenia 2017/2177) należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje on organ regulacyjny jedynie do sprawdzenia, czy operator obiektu infrastruktury usługowej (w niniejszej sprawie, właściciel obiektu infrastruktury usługowej) rzeczywiście zdecydował się na jego przekształcenie?

zawiesić postępowanie do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

[...]

DOKUMENT ROBOCZY