

Klaudia Przybyłowicz, Krzysztof Mularczyk

Stawki opłat za dostęp do infrastruktury w pasażerskim transporcie kolejowym

Celem artykułu jest zaprezentowanie – w kontekście obowiązującego prawa – systemu opłat pobieranych za dostęp do infrastruktury kolejowej w Polsce w odniesieniu do pasażerskich przewoźników kolejowych. Przeprowadzona analiza wskazuje, że sposób kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej odgrywa istotną rolę w kreowaniu rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Zdiagnozowane w niniejszym artykule wady obowiązującego systemu w Polsce wskazują na konieczność jego poprawy, mają one bowiem bezpośrednie przełożenie na faktyczną wysokość opłaty uiszczanej przez pasażerskich przewoźników kolejowych z tytułu dostępu do infrastruktury kolejowej.

Wprowadzenie

Ilustotnym elementem polityki oddziaływania państwa na funkcjonowanie i rozwój pasażerskiego rynku transportu kolejowego jest system opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. System ten oparty jest na gruncie krajowym na zasadach zawartych w ustawie o transporcie kolejowym [17] oraz rozporządzeniu w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [8] i zakłada, że zarządca infrastruktury kolejowej ustala opłatę podstawową za korzystanie z infrastruktury kolejowej przy uwzględnieniu kosztów, jakie poniesie bezpośrednio w związku z wykonywaniem przewozów przez przewoźnika kolejowego. Takie rozwiązanie oznacza, że zarządca może obciążyć przewoźnika kolejowego tylko kosztami bezpośrednimi powstającymi w wyniku wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozu, a nie – jak dotychczas – całością kosztów funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej. Pozostała część kosztów zarządcy infrastruktury kolejowej, niepokryta przez przewoźników kolejowych, może być sfinansowana z budżetu państwa bądź pokryta przez przewoźników kolejowych po wykazaniu przez zarządcę infrastruktury kolejowej, w drodze badania rynku, że dana wysokość opłat za dostęp do infrastruktury nie spowoduje przejścia przewozów przez transport samochodowy.

Z powyższego wynika, że istotę rozwoju pasażerskiego transportu kolejowego stanowi nie tylko wysokość i zapewnienie wieloletniego finansowania utrzymania infrastruktury kolejowej z budżetu państwa, lecz również, a może przede wszystkim, sposób ustalania przez zarządcę infrastruktury kolejowej wysokości kosztów bezpośrednich, będących rezultatem wykonywania przez przewoźników kolejowych przejazdu pociągami. Te bowiem, obok finansowania z budżetu państwa, mają wpływ na faktyczną wysokość opłat uiszczanych przez przewoźników pasażerskich na ręce zarządcy infrastruktury kolejowej.

W związku z powyższym rolą państwa powinno być nie tylko zapewnienie wieloletniego, z góry określonego, poziomu finansowania zarządcy infrastruktury kolejowej, lecz również stworzenie mechanizmów, które zapewnią realizację zasady

kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w oparciu o koszty bezpośrednie powstające w wyniku wykonywania przewozu pociągami. Postulat ten jest formułowany od wielu lat. M. Antonowicz podkreśla, że powinno to być czynione w ramach długookresowych planów sfinalizowanych umową o finansowaniu infrastruktury w przedziale (co najmniej) okresu od 3 do 5 lat [1].

Rolą państwa powinno być również zapewnienie możliwości szczegółowego badania przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kategorii i wysokości kosztów bezpośrednich przyjętych przez zarządcę infrastruktury kolejowej do kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury, jego polityki rachunkowości, przyjętej przez niego metodyki tworzenia planu biznesowego i weryfikacji zgodności zawartych w nim danych z danymi źródłowymi. Stworzenie skutecznych narzędzi i zagwarantowanie stosowania ich w praktyce może skutecznie wpływać na obniżenie poziomu opłat uiszczanych przez przewoźników pasażerskich za dostęp do infrastruktury kolejowej. To w konsekwencji będzie stymulować jakkolwiek rozwój tego rynku w Polsce.

Rys historyczny systemu stawkowego w Polsce

W związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej dnia 1 maja 2004 r. konieczne stało się dostosowanie prawa krajowego do wymogów prawa unijnego. Regulacje dotyczące sposobu obliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, zawarte w dyrektywie 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa [2], zostały zaimplementowane między innymi w art. 33 ustawy o transporcie kolejowym [17] oraz wydanych na jej podstawie rozporządzeniach, tj.:

- 1) rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [11];
- 2) rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [10];
- 3) rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [9].

W art. 33, ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym [17] wprowadzono zasadę, zgodnie z którą opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie poniesie zarządca w rezultacie przydzielenia i umożliwienia korzystania z przydzielonych tras pociągów oraz infrastruktury kolejowej. Jednocześnie w rozporządzeniu z 2004 r. w § 9 doprecyzowano, że do kalkulacji stawek przyjmuje się:

- łączne koszty stałe, obejmujące:
 - amortyzację,
 - koszt utrzymania bieżącego, łącznie z kosztami niezbędnego w tym celu zatrudnienia,

- koszt prowadzenia ruchu łącznie z kosztami niezbędnego w tym celu zatrudnienia;
 - łączne koszty zmienne, obejmujące pozostałą część kosztów, bez kosztów wspólnych;
 - koszty wspólne.
- W kolejnym, zastępującym je, rozporządzeniu z 2006 r. przewidziano, że do kalkulacji stawek przyjmuje się:
- koszty stałe, obejmujące:
 - amortyzację,
 - koszt utrzymania bieżącego linii kolejowych,
 - koszt prowadzenia ruchu;
 - koszty zmienne;
 - koszt obsługi kredytów;
 - narzut naprawczo-utrzymawczy.

Jako że powyższe przepisy naruszały art. 7, ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE, zgodnie z którym opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń zostaną ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, Komisja Europejska wezwała Polskę w 2008 r. do zastosowania się do przepisów dyrektywy pierwszego pakietu kolejowego w związku z uchybieniami dotyczącymi m.in. opłat za dostęp do infrastruktury.

Nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym z grudnia 2008 r. wyraźnie potwierdziła w art. 33, ust. 2 obowiązującą zasadę, zgodnie z którą opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami.

W lutym 2009 r. wydano kolejne, trzecie i zastępujące poprzednie, rozporządzenie, które przewidywało w § 8, że do kalkulacji stawek, dla planowanej do udostępniania infrastruktury kolejowej, zarządca przyjmuje:

- koszty bezpośrednie, obejmujące:
 - koszty utrzymania,
 - koszty prowadzenia ruchu kolejowego,
 - amortyzację;
- koszty pośrednie działalności, obejmujące pozostałe uzasadnione koszty zarządcy infrastruktury, inne niż wymienione w pkt 1 i 3;
- koszty finansowe związane z obsługą kredytów zaciągniętych przez zarządcę na rozwój i modernizację udostępnianej infrastruktury;
- pracę eksploatacyjną określoną dla poszczególnych kategorii linii i pociągów.

Powyższe zmiany prawa nie zakończyły się usunięciem przez Polskę stwierdzonych przez Komisję naruszeń. Stąd Komisja Europejska skierowała w 2009 r. do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię w związku z nieprawidłowościami dotyczącymi wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego, gdzie stwierdziła, że w prawie polskim nie wprowadzono przepisów, które gwarantowałyby kalkulację opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w oparciu o zasadę kosztu bezpośredniego, zgodnie z art. 7, ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE. Jednocześnie strona polska nie wykazała, że rynek jest w stanie udźwignąć aktualny poziom opłat, zgodnie z art. 8, ust. 1 tej dyrektywy. Wymiana zdań między Komisją a Rzeczypospolitą Polską zakończyła się ostatecznie złożeniem przez Komisję skargi przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [15] w październiku 2010 r. Zgodnie z art. 258 Traktatu, jeśli Komisja uznaje, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu

ze zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości

W wyniku wszczętego przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej postępowania Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał dnia 30 maja 2013 r. wyrok [21], w którym stwierdził między innymi, że nie zapewniając właściwej transpozycji przepisów dotyczących pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, znajdujących się w dyrektywie 2001/14/WE, Rzeczypospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 7, ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE. Sytuacja ta była od wielu lat krytykowana przez środowisko kolejowe. J. Engelhardt podkreślał, że przedmiotem krytyki obowiązującego systemu kalkulacyjnego opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej są następujące jego elementy:

- ❖ niewłaściwa implementacja przepisów dyrektyw unijnych w zakresie podstaw kosztowych kalkulacji;
- ❖ niewłaściwe elementy kosztów bezpośrednich, będących podstawą kalkulacji, wskazane w rozporządzeniu;
- ❖ włączenie do kalkulacji kosztów pośrednich działalności zarządcy infrastruktury oraz kosztów finansowych;
- ❖ możliwość naliczania przez zarządcę infrastruktury marży zysku [4].

W uzasadnieniu Trybunał Sprawiedliwości wskazał, co następuje:

1. Dyrektywa 2001/14/WE nie zawiera żadnej definicji pojęcia „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, a żaden przepis prawa Unii nie określa kosztów objętych lub kosztów nieobjętych tym pojęciem.
2. Ponieważ chodzi o pojęcie z zakresu nauk ekonomicznych, którego stosowanie wywołuje poważne trudności w praktyce, należy uznać, że w aktualnym stanie prawa Unii państwa członkowskie posiadają pewien zakres uznania w celu transpozycji i stosowania wskazanego pojęcia w prawie krajowym.
3. Wynika stąd, że w niniejszej sprawie należy zbadać, czy rozważane polskie przepisy pozwalają uwzględnić przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów kosztów, które w oczywisty sposób nie są bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.
4. Koszty związane z sygnalizacją, prowadzeniem ruchu, utrzymaniem i naprawami mogą różnić się, przynajmniej częściowo, w zależności od natężenia ruchu i w rezultacie mogą być uznane za koszty, które są w części bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.
5. Wynika stąd a contrario, że w zakresie, w jakim obejmują one koszty stałe związane z dopuszczeniem do ruchu odcinka sieci kolejowej, jakie musi ponieść zarządca, nawet jeśli przejazd pociągiem nie następuje, koszty utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego, wymienione w § 8, ust. 1 rozporządzenia z 2009 r., powinny być uznane za koszty tylko częściowo bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.
6. Co się tyczy kosztów pośrednich i kosztów finansowych, również wymienionych we wskazanym przepisie krajowym,

należy stwierdzić, że koszty te nie mają w oczywisty sposób żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami.

7. Wreszcie w zakresie, w jakim amortyzacja nie jest dokonywana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury, wynikającego z ruchu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, również nie może być ona uznana za wynikającą bezpośrednio z wykonywania przewozów pociągami.
8. W tej sytuacji należy stwierdzić, że rozporządzenie ministra z 2009 r. prowadzi do uwzględnienia – w celu określenia opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów – kosztów, których nie można uznać za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.
9. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zarzut Komisji dotyczący naruszenia art. 7, ust. 3 dyrektywy 2001/14 jest zasadny [21, por. także: 5, 14].

Wyrok wydany przez Trybunał Sprawiedliwości potwierdził tym samym, że system kalkulacji stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej obowiązujący w Polsce jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej i powinien zostać zmieniony niezwłocznie. Jedną z istotniejszych konsekwencji wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej było potwierdzenie, że obowiązujące w przeszłości opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej były kalkulowane niezgodnie z prawem. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w swym wyroku z 2014 r. uchylił decyzję Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z dnia 24 sierpnia 2012 r. nr DRRK-WKL-9110-13/12, zatwierdzającą stawki jednostkowe opłat za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i za dostęp na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów oraz opłat dodatkowych zarządcy infrastruktury kolejowej na rozkład jazdy pociągów 2012/13, obowiązujące od dnia 9 grudnia 2012 r.

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w swym wyroku wskazał, że zarządca do kalkulacji stawek jednostkowych opłat za minimalny dostęp do infrastruktury przyjął:

- koszty bezpośrednie, które obejmują koszty: utrzymania, prowadzenia ruchu kolejowego, amortyzacji;
- koszty pośrednie działalności;
- koszty finansowe;
- pracę eksploatacyjną, określoną dla poszczególnych kategorii linii i rodzajów pociągów.

Wymienione wyżej czynniki powodują, że uzasadnione są podniesione zarzuty dotyczące nieprawidłowego zaliczenia w poczet kosztów wydatków, które, zgodnie z art. 33, ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, nie mogą być podstawą kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej [20]. Sąd w dalszej części uzasadnienia podkreślił, że uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało stwierdzone na gruncie rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r., a na przepisach tego rozporządzenia oparł się prezes Urzędu Transportu Kolejowego, wydając zaskarżoną decyzję. Wbrew postanowieniom dyrektywy 2001/14/WE, prezes Urzędu Transportu Kolejowego zaakceptował koszty przedstawione przez zarządcę infrastruktury kolejowej, których nie można uznać za bezpośrednio ponoszone jako rezultat wykonywania przewozów pociągami (wyrok sądu nie jest prawomocny).

System kalkulacji stawek obowiązujący w Polsce

Naturalną konsekwencją wyroku Trybunału Sprawiedliwości była konieczność dostosowania prawa polskiego do standar-

dów europejskich. W tym celu wydano rozporządzenie ministra infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [8], które miało usunąć wszelkie nieprawidłowości istniejące w prawie polskim. Rozporządzenie to zostało mocno skrytykowane przez środowisko kolejowe jako nielogiczne, niespójne i zawierające niejasne zasady kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury.

Jednocześnie dokonano nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym i wykreślono art. 33, ust. 5a, który zobowiązywał zarządcę infrastruktury kolejowej, by ustalając stawki jednostkowe opłaty podstawowej, pomniejszał wysokość planowanych kosztów udostępniania infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym o przewidywaną dotację na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej, pochodzącą z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz o przewidywane środki pochodzące z Funduszu Kolejowego. Zmiana ta spowodowała, że dofinansowanie działalności zarządcy infrastruktury kolejowej skoncentrowane zostało na pomniejszeniu kosztów pośrednich zarządcy infrastruktury. Nie miało wpływu na obniżenie bazy kosztów bezpośrednich.

Zgodnie z nowym rozporządzeniem do kosztów zarządcy infrastruktury, które mają być sfinansowane z opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, zalicza się tę część kosztów, która jest bezpośrednio ponoszona przez zarządcę jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Do kosztów tych zaliczono w szczególności część kosztów:

- ❖ utrzymania i remontów infrastruktury kolejowej;
- ❖ prowadzenia ruchu pociągów;
- ❖ amortyzacji, jeżeli jest dokonywana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury kolejowej, wynikającego z ruchu kolejowego.

Jednocześnie wyraźnie wskazano, że do kosztów zarządcy, które mają być sfinansowane z opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej, nie przyjmuje się tych kosztów, które nie są bezpośrednio ponoszone przez zarządcę jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Do kosztów tych zaliczono w szczególności koszty:

- ❖ administracji;
- ❖ ochrony infrastruktury i porządku na terenach kolejowych;
- ❖ finansowe;
- ❖ pośrednie.

Wydaje się, że przykładowe wskazanie w rozporządzeniu, które koszty nie mogą być przeniesione na przewoźnika kolejowego, jest całkowicie zbyteczne, skoro rozporządzenie i tak posługuje się kryterium jego bezpośredniego związku z wykonywanym przewozem. O tym zatem, czy dany koszt należy traktować jako bezpośredni, będzie decydować okoliczność jego bezpośredniego związku z wykonywanym przewozem, a nie jego wskazanie przez ustawodawcę w tym przepisie.

Pojęcie „kosztu bezpośredniego” stwarza problemy interpretacyjne. W tej sytuacji szczególnie pomocne może okazać się rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu [13]. Wprawdzie rozporządzenie to zawiera szereg okresów przejściowych i praktycznie jeszcze nie obowiązuje w Polsce. Rozporządzenie to stosuje się od dnia 1 sierpnia 2015 r. Zgodnie jednak z art. 31, ust. 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE [3], zarządca infrastruktury może podjąć decyzję o stopniowym dostosowywaniu się do tych zasad przez okres nie dłuższy niż 4 lata po wejściu w życie tych aktów wykonawczych, z tym

zastrzeżeniem, że metoda obliczania kosztów bezpośrednich oraz – w stosownych przypadkach – plan stopniowego wdrażania zostaną przedstawione organowi regulacyjnemu nie później niż dnia 3 lipca 2017 r. Już obecnie rozporządzenie to może być ceną wskazówką w zakresie zasad kwalifikowania danego kosztu jako kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony w związku z wykonywaniem przewozu pociągami.

Koszt bezpośredni został zdefiniowany w przywoływanym rozporządzeniu jako koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu; tym kosztem nie może być z pewnością:

- ❖ koszt stały związany z udostępnianiem odcinka linii, który zarządca infrastruktury musi ponosić nawet w przypadku braku ruchu pociągów;
- ❖ koszt, który nie odnosi się do płatności dokonanych przez zarządcę infrastruktury;
- ❖ koszt nabycia, sprzedaży, demontażu, dekontaminacji, rekultywacji lub dzierżawy gruntu lub innych środków trwałych;
- ❖ koszt pośredni w całej sieci, w tym pośredni koszt wynagrodzeń i emerytur;
- ❖ koszt finansowania;
- ❖ koszt związany z postępowaniem technologicznym lub wyjściem z użycia;
- ❖ koszt wartości niematerialnych i prawnych;
- ❖ koszt przytorowych czujników, przytorowych urządzeń komunikacyjnych i urządzeń sygnalizacyjnych, jeżeli nie są bezpośrednio ponoszone w wyniku przejazdu pociągu;
- ❖ koszt informacji, urządzeń komunikacyjnych niezajmujących się przy torach lub urządzeń telekomunikacyjnych;
- ❖ koszt dotyczący poszczególnych przypadków działania siły wyższej, wypadków i zakłóceń przewozów;
- ❖ koszt zasilania elektrycznego trakcji, jeżeli nie jest bezpośrednio ponoszony w wyniku wykonywania przewozów pociągami;
- ❖ koszt związany z dostarczaniem informacji, o których mowa w pkt 1, lit. f) załącznika II do dyrektywy 2012/34/UE [3], chyba że jest on ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu;
- ❖ koszt administracyjny ponoszony w ramach systemów różnicowania opłat;
- ❖ amortyzacja, która nie jest określana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury w wyniku przejazdu pociągu;
- ❖ część kosztu utrzymania i remontów infrastruktury cywilnej, które nie są bezpośrednio ponoszone w wyniku przejazdu pociągu.

Udział „kosztów bezpośrednich” w kosztach całkowitych funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej

Wysokość kosztów bezpośrednich ma faktyczny wpływ na poziom opłat uiszczanych przez przewoźników kolejowych na rzecz zarządcy infrastruktury kolejowej. Dotychczas nie wypracowano jednak jednolitego rozwiązania umożliwiającego ustalenie kosztów bezpośrednich. Zgromadzenie pełnych i wiarygodnych danych statystycznych napotyka w tej sytuacji poważne trudności [6]. Z dotychczas przeprowadzonych analiz wynika jednak, że koszty bezpośrednio wykonywania przewozów pociągami wynoszą ok. 35% średnich kosztów [18].

Warto zauważyć, że kalkulacja opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w oparciu wyłącznie o koszty bezpośrednie spowodowała obniżenie w Polsce średniej stawki jednostkowej dla pociągów pasażerskich tylko o 13% (dla pociągów towarowych obniżka była nieco większa i plasowała się na poziomie

23,5%) [7]. Krytycznie należy ocenić fakt, że ani zarządca infrastruktury kolejowej, ani regulator rynku kolejowego nie wykazali, że osiągnięty został oczekiwany poziom udziału kosztów bezpośrednich w kosztach całkowitych w wysokości 35% lub mniejszy. Może to wynikać z faktu, że poziom ten nie został osiągnięty, skoro obniżka opłat w transporcie pasażerskim była tak symboliczna.

Brak osiągnięcia standardów europejskich w odniesieniu do wysokości udziału kosztów bezpośrednich w kosztach całkowitych powoduje, że obowiązujący w Polsce system kalkulacji opłat musi być poddawany kontroli społecznej, a wysokość stosowanych opłat za dostęp do infrastruktury jest nieustannie krytykowana przez środowisko kolejowe. Warto więc bliżej przyjrzeć się czynnikom powodującym ten stan rzeczy.

Analiza krytyczna systemu kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w Polsce

Obowiązujący sposób kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w Polsce wymaga krytycznego podejścia. Głównym zarzutem może być – z jednej strony – brak planu biznesowego, o którym mowa w punkcie 11 Preambuły Dyrektywy 2012/34/UE [3], z drugiej zaś brak jasnej, sprecyzowanej, jednoznacznej formuły opisu kategorii finansowych i kosztów bezpośrednich uwzględnianych w kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Warto zauważyć, że pojęcia stosowane przez zarządcę infrastruktury kolejowej celem oznaczenia kategorii kosztów, takie jak:

- * tory główne zasadnicze (remonty główne),
- * sieć trakcyjna (remonty główne),
- * koszty akcji zima (inne),
- * koszty zużycia energii (inne),
- * maszyny, środki transportu kolejowego i urządzenia do robót torowych (inne),
- * rozjazdy w torach głównych (remonty główne),
- * tory główne dodatkowe (remonty główne),
- * zespół szybkiego usuwania usterek i awarii (inne),
- * przejazdy (remonty główne),
- * urządzenia zabezpieczenia ruchu na przejazdach (remonty główne),

są niejednoznaczne, nieprecyzyjne i tak naprawdę uniemożliwiają rzetelną weryfikację prawidłowości przyporządkowania konkretnych kosztów do kategorii kosztów bezpośrednich. Dodatkowo przyjęta nomenklatura może utrudniać czy wręcz uniemożliwiać weryfikację podanych danych z informacjami źródłowymi. Ponadto uznanie określonych kategorii kosztów za koszty bezpośrednie może budzić poważne wątpliwości. Jaka może być bowiem podstawa do przyjęcia, że „koszty akcji zima” są bezpośrednio związane z przejazdem pociągu, skoro wynikają one z konieczności przygotowania infrastruktury kolejowej do prowadzenia pociągów w okresie zimowym i te dodatkowe czynności, jak chociażby odśnieżanie, są wymuszone panującymi warunkami atmosferycznymi i nie mają żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przejazdu pociągami? Kolejnym przykładem może być niezrozumiałe pojęcie „kosztu zużycia energii”, które wymaga rzetelnej weryfikacji chociażby z tego powodu, że stanowi ok. 5% kosztów całkowitych minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej.

Dnia 16 czerwca 2015 r. minął termin implementacji dyrektywy 2012/34/UE, która wprowadza instytucję planu

biznesowego i w punkcie 11 preambuły oraz art. 8, ust. 3 przyznaje przewoźnikom kolejowym prawo wyrażenia swoich opinii na temat treści planu biznesowego, w zakresie użytkowania, udostępnienia i rozwoju infrastruktury. Plany takie służą osiągnięciu równowagi finansowej przez przedsiębiorstwo oraz innych celów technicznych, handlowych i związanych z zarządzaniem finansowym (w planach tych wskazuje się również środki służące realizacji tych celów). Plany te mogą stanowić skuteczne narzędzie w rękach regulatora rynku kolejowego, który dzięki nim mógłby dokładniej zweryfikować politykę rachunkowości zarządcy, przyjętą przez niego metodę tworzenia planu biznesowego, jak również dokonać weryfikacji zgodności zawartych w nim danych z informacjami źródłowymi. Instytucja planu biznesowego mogłaby stanowić doskonały instrument polityki państwa zmierzającej do obniżania wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Instytucja ta, mimo upływu terminu, oczekuje na implementację do polskiego porządku prawnego.

Kolejnym czynnikiem negatywnie wpływającym na system stawkowy w Polsce jest brak jasnego i stałego mechanizmu prognozowania pracy eksploatacyjnej. W 2014 r. odstąpiono od stosowanej poprzednio metodologii prognozowania pracy eksploatacyjnej i zastąpiono ją uznaniowymi szacunkami. W ten sposób w niespełna 4 miesiące doszło do zmian wielkości planowanej pracy eksploatacyjnej w 2015 r. – ze spadku o 1,9% (wskazywanego w marcu 2014 r.) do spadku o 5,8% (wskazanego w sierpniu jeszcze tego samego roku).

Negatywny wpływ na rynek kolejowego transportu pasażerskiego może mieć również treść obecnie opracowywanego projektu ministra infrastruktury i rozwoju, zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej. Projekt tego rozporządzenia z dnia 18 maja 2015 r. przewidywał, że jeżeli nie jest możliwe ustalenie wysokości kosztów, o których mowa w ust. 6, w ostatnim zakończonym roku obrotowym, planowaną wysokość kosztów, o których mowa w ust. 5, ustala się na podstawie planu biznesowego, określającego sposób osiągnięcia przez zarządcę przyjętych celów technicznych, handlowych i związanych z zarządzaniem finansowym, w tym sposób osiągnięcia równowagi finansowej. Projekt tego rozporządzenia wdrażał, zgodnie z dyrektywą 2012/34/UE, instytucję planu biznesowego i – co do zasady – był postrzegany przez środowisko kolejowe pozytywnie. W trakcie dalszych prac nad tym projektem doszło jednak do praktycznie całkowitej zmiany jego treści, która w obecnym kształcie może być niezgodna z wymogami europejskimi. Wyeliminowano bowiem instytucję planu biznesowego z treści projektu rozporządzenia i zastąpiono ją bliżej niezdefiniowanym pojęciem „wartości szacunkowej” (przebieg procesu legislacyjnego dostępny jest na następującej stronie internetowej: www.legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12272705). Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „wartość szacunkowa”, co w efekcie może prowadzić do pewnej dowolności szacowania tych kosztów. W konsekwencji odbija się to na wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, za co będą musieli zapłacić przewoźnicy kolejowi.

Zagrożeniem dla systemu stawkowego w Polsce są również niektóre wyroki sądów całkowicie nierozumiejących modelu kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury, opartego na kosztach bezpośrednich. Jako przykład można przywołać jeden z ostatnich wyroków [19], w którym – w odpowiedzi na zarzut, że zarządca infrastruktury kolejowej nieprawidłowo

zaliczył do kosztów bezpośrednich pełne koszty akcji zima (które mają charakter kosztów stałych, ponoszonych niezależnie od wykonywania przewozów), koszty ratownictwa, koszty konserwacji budynków związanych z ruchem kolejowym, koszty ponoszone na wiadukty i mosty – sąd stwierdził, że w celu utrzymania infrastruktury kolejowej w stanie nadającym się do wykonywania przewozów zarządca musi ponosić te koszty nawet wówczas, gdy pociągi nie jeżdżą i niezmiennie w zależności od natężenia ruchu zaliczenie powyższych kategorii kosztów do kosztów bezpośrednich było zgodne z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości.

Kończąc, warto wysunąć postulat konieczności precyzyjnego określenia sposobu uwzględniania w kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej tych kosztów, które podlegają zwrotowi w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady (EWG) w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych [12], tak by nie dochodziło do finansowania określonych kosztów z 2 źródeł jednocześnie (tj. przez przewoźników kolejowych oraz z budżetu państwa). Chodzi o to, że zarządca infrastruktury kolejowej jest zobowiązany ponosić koszty utrzymania przejazdów kolejowo-drogowych. Wynika to wprost z art. 28, ust. 1 ustawy o drogach publicznych [16], zgodnie z którym „zarządca infrastruktury kolejowej jest obciążony obowiązkiem [...] utrzymania i ochrony skrzyżowań dróg z liniami kolejowymi w poziomie szyn”. Nałożenie takiego obowiązku wyłącznie na zarządcę infrastruktury kolejowej oznacza obciążenie przedsiębiorstwa prowadzącego działalność w jednej gałęzi transportu kosztami, które nie występują w innych gałęziach transportu (tj. przede wszystkim w transporcie drogowym). Działanie takie nie ma uzasadnienia gospodarczego, a wynika jedynie z istniejących zaszczości i z tradycyjnego czy też historycznego podziału zadań. Jednym z instrumentów mających doprowadzić do trwałego zrównania warunków konkurencji między różnymi gałęziami transportu jest wspomniane powyżej rozporządzenie Rady (EWG), które umożliwi zarządcy kolejowemu dochodzenie od państwa rekompensaty w związku z ponoszeniem przez niego kosztów utrzymania przejazdów kolejowo-drogowych.

Udział przewoźników kolejowych w procesie pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej

Wprawdzie przewoźnicy kolejowi nie uczestniczą na prawach strony w postępowaniach prowadzonych przez prezesa Urzędu Transportu Kolejowego w sprawie zatwierdzenia stawek jednostkowych opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych, niemniej jednak przewoźnikom kolejowym przysługuje szczególne uprawnienie żądania weryfikacji prawidłowości pobierania przez zarządców infrastruktury kolejowej opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z przepisu art. 13, ust. 1, pkt 5 ustawy o transporcie kolejowym, który z kolei stanowi implementację art. 30, ust. 2 dyrektywy 2001/14/WE. Zgodnie z tym przepisem przewoźnik kolejowy jest uprawniony do odwołania się do organu kontrolnego, jeżeli uważa, że został potraktowany nieuczciwie, dyskryminująco lub został w jakikolwiek inny sposób uszkodzony, a w szczególności przeciwko decyzjom podjętym przez zarządcę infrastruktury w zakresie dotyczącym między innymi systemu pobierania opłat czy poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę, które są lub mogą być wymagane do zapłaty. Uprawnienie to zostało powtórzone w art. 56, ust. 1 dyrektywy 2012/34/WE.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje, że sposób kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej odgrywa istotną rolę w kreowaniu rynku pasażerskich przewozów kolejowych. Koszty dostępu do infrastruktury kolejowej stanowią istotną pozycję pośród ogólnych kosztów funkcjonowania przewoźnika kolejowego i w efekcie mogą wpływać nie tylko na cenę biletów, lecz również na liczbę pracowników zatrudnionych przez przewoźnika kolejowego czy rozmiar jego przedsiębiorstwa.

Sposób kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej ma wymiar nie tylko ekonomiczny, lecz również społeczny. Z tego powodu powinien on podlegać szerokiej kontroli społecznej. Zdiagnozowane w niniejszym artykule wady obowiązującego systemu w Polsce wskazują na konieczność jego poprawy, mają one bowiem bezpośrednie przełożenie na faktyczną wysokość opłaty uiszczanej przez pasażerskich przewoźników kolejowych z tytułu dostępu do infrastruktury kolejowej.

Bibliografia:

1. Antonowicz M., *Opłaty za dostęp do infrastruktury w segmencie przewozów towarowych – refleksje o przyszłości*, „Logistyka” 2011, nr 5.
2. Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 roku w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikację w zakresie bezpieczeństwa: Dz. Urz. WE L 75 z 05.03.2001, s. 29–46.
3. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 roku w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego: Dz. Urz. WE. L 343 z 14.12.2012, s. 32–77.
4. Engelhardt J., *Problemy metodyczne kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej*, „Technika Transportu Szynowego” 2013, nr 4.
5. Gołąb Ł., *Sektor transportu kolejowego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4 (2): www.ikar.wz.ew.edu.pl (dostęp z dnia 10.10.2015 r.).
6. Opinia Rzecznika Generalnego Nilla Jääskinena przedstawiona w dniu 13 grudnia 2012 r. w sprawie C-545/10 ze skargi Komisji Europejskiej przeciwko Republice Czeskiej.
7. *Prezes UTK wydał decyzję, zatwierdzającą stawki jednostkowe opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., na rozkład jazdy pociągów 2013/14*: <http://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/3-684,Prezes-UTK-wyodal-decyzje-zatwierdzajaca-stawki-jednostkowe-oplat-za-dostep-do-in.html> (dostęp z dnia 10.10.2015 r.).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 roku w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej: Dz. U. 2014, poz. 788.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 roku w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej: Dz. U. 2009, Nr 35, poz. 274.
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 maja 2006 roku w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej: Dz. U. 2006, Nr 107, poz. 737.
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 roku w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej: Dz. U. 2004, Nr 83, poz. 768.
12. Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1192/69 z dnia 26 czerwca 1969 roku w sprawie wspólnych zasad normalizujących rachunkowość przedsiębiorstw kolejowych: Dz. Urz. WE L 156 z 28.06.1969, s. 8–20.
13. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu: Dz. Urz. WE L 148 z 13.06.2015, s. 17–22.
14. Skoczny T., *Polska uchybiła dwóm zobowiązaniom wynikającym z prawa UE w dziedzinie transportu kolejowego*. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 30.05.2013 r. w sprawie C-512/10 Komisja v. Polska, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4 (2): www.ikar.wz.ew.edu.pl (dostęp z dnia 10.10.2015 r.).
15. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: Dz. Urz. WE C 326 z 26.10.2012, s. 47–390.
16. Ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych: Dz. U. 2015, poz. 460.
17. Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o transporcie kolejowym: Dz. U. 2015, poz. 1297.
18. Wolański M., *Opinia z dnia 7 sierpnia 2013 roku sporządzona na zlecenie Biura Analiz Sejmowych pt. Ocena skutków rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o transporcie kolejowym (druk nr 1435)*: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1435> (dostęp z dnia 10.10.2015 r.).
19. Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 czerwca 2015 roku, sygn. akt XVII AmK 2/14.
20. Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 4 września 2014 roku, sygn. akt XVII AmK 11/12.
21. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 maja 2013 roku wydany przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie C-512/10.
22. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 maja 2013 roku wydany przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie C-512/10

Autorzy:

mgr **Klaudia Przybyłowicz** – DB Schenker Rail Polska S.A.
mgr **Krzysztof Mularczyk** – doktorant na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Charges for access to the railway infrastructure with regard to the passenger railway transport

The aim of the article is to present based on current binding law the system of charges for access to the railway infrastructure in Poland with regard to the passenger railway transport. The analysis shows that the system of charges for access to the railway infrastructure in Poland plays an important role in creating of the market of railway passenger transport. Identified in the article disadvantages of existing in Poland system of charges for access to the railway infrastructure shows that the system needs to be improved. The system influences directly the real amount of charges paid by passenger railway undertakings for access to the railway infrastructure.