

Warszawa, dnia 30.06.2016

**Pan**  
**Andrzej Adamczyk**  
**Minister Infrastruktury i Budownictwa**  
ul. Chałubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa

W odpowiedzi na pismo DTK.II.0211.1.2016.MW.4 kierujące do konsultacji projekt rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej niniejszym przekazujemy połączone stanowisko fundacji Pro Kolej oraz Izby Gospodarczej Transportu Lądowego.

Na wstępie chcielibyśmy zaznaczyć, że przeprowadzona przez nas analiza projektowanych przepisów ma charakter generalny, ponieważ projekt przedmiotowego rozporządzenia udostępniono do konsultacji 15 czerwca z terminem upływającym w dniu 30 czerwca 2016 roku, natomiast dopiero 28 czerwca 2016 roku opublikowano kolejną wersję projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (zakresu nowelizacji opatrzonego datą 22 czerwca 2016), który stanowi podstawę dla opracowywanego rozporządzenia. Tym samym, na merytoryczne odniesienie się do treści projektu rozporządzenia, w powiązaniu z treścią źródłowej ustawy pozostały dwa dni.

Jednocześnie odnosząc się do kluczowych kwestii merytorycznych, w naszej opinii, na dalszym etapie prac należy szereg kwestii i wątpliwości zawartych w niniejszym piśmie i załączonych do stanowiska. Do podstawowych należą:

1. Nieprawidłowa implementacja zasady kosztu bezpośrednio ponoszonego jako rezultat wykonywania przewozu pociągiem.

Przepis art. 33 ust. 6 zd. 1 projektu nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z dnia 22 czerwca 2016 roku stanowi, że „stawki jednostkowe opłaty podstawowej ustalane są przez zarządcę po kosztach bezpośrednich, jakie zarządca ponosi jako rezultat przejazdu pociągu”.

Z kolei §13 ust. 3 projektu rozporządzenia stanowi, że „stawkę jednostkową [...] ustala się jako sumę części stawki zależnej od kosztów bezpośrednich oraz części stawki związanej z rodzajem wykonywanych przewozów”.

Tymczasem:

- a) punkt 69 Preambuły Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 roku w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (dalej jako: „Dyrektywa”) stanowi, że „w rezultacie pobieranie opłat za infrastrukturę

powinno być ustalone na poziomie kosztu, który jest ponoszony bezpośrednio jako rezultat wykonywania przewozu pociągiem”,

- b) art. 31 ust. 3 Dyrektywy stanowi, że „[...] opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu. Przed dniem 16 czerwca 2015 r. Komisja przyjmuje środki ustalające zasady obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów. Te akty wykonawcze są przyjmowane zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 62 ust. 3.

Powyższe wskazuje, że przepis §13 ust. 3 projektu rozporządzenia jest niezgodny nie tylko z art. 33 ust. 6 projektu nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym, lecz przede wszystkim z art. 31 ust. 3 Dyrektywy. Nie przesądza bowiem, że pobieranie opłat za infrastrukturę musi być ustalone na poziomie kosztu, który jest ponoszony bezpośrednio jako rezultat wykonywania przewozu pociągiem. Tym samym, proponowane brzmienie przepisu rozporządzenia pozwala kalkulować opłaty w oparciu o wszystkie koszty bezpośrednie – a nie jedynie te, które powstają w wyniku przejazdu pociągu.

Ponadto, stwierdzenie, że stawka ma być zależna od kosztów bezpośrednich nie jest tożsame z wymogiem, aby opłata była ustalona na poziomie kosztu, który jest ponoszony bezpośrednio jako rezultat wykonywania przewozu pociągiem.

Zgodnie z pkt 8 Preambuły Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 roku w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu (dalej jako: „Rozporządzenie Wykonawcze”) „zarządca infrastruktury powinien mieć możliwość włączenia do obliczenia kosztów bezpośrednich jedynie tych kosztów, co do których może obiektywnie i rzetelnie wykazać, że wynikają one bezpośrednio z przejazdu pociągu”. Jest to niezgodne również z art. 2 pkt 1 tego Rozporządzenia Wykonawczego, który stanowi że „koszt bezpośredni” oznacza koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu.

## 2. Niepełna regulacja dotycząca możliwości odzyskania całości kosztów ponoszonych przez zarządcę

Przepis art. 33 ust. 6 zd. 2 projektu nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym z dnia 22 czerwca 2016 roku stanowi, że „w celu odzyskania całości ponoszonych kosztów zarządca może, jeżeli wykaże, że kondycja rynku to umożliwia, dokonać podwyżki stawek”. Jest to regulacja niepełna w kontekście brzmienia przepisu art. 32 Dyrektywy i wymaga uzupełnienia.

Przepis art. 32 Dyrektywy gwarantuje, że podwyżki mogą zostać dokonane na podstawie efektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych zasad, gwarantując przy tym optymalną konkurencyjność segmentów rynku kolejowego.

Obecne brzmienie projektu nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym oraz rozporządzenia nie przenoszą powyższego obowiązku nałożonego prawem unijnym. Nie gwarantują również, że:

- a) system pobierania opłat będzie uwzględniał wzrosty produktywności osiągnięte przez przedsiębiorstwa kolejowe.
- b) poziom opłat nie będzie mógł wykluczać użytkowania infrastruktury przez segmenty rynku, które mogą zapłacić przynajmniej koszty ponoszone bezpośrednio w wyniku prowadzenia przewozów kolejowych, powiększone o pewną stopę zwrotu, którą umożliwia kondycja rynku.

3. Nieuwzględnienie postanowień Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 roku w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu

Ani projekt ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, ani projekt rozporządzenia nie odnoszą się w swej treści ani nie uwzględniają postanowień Rozporządzenia Wykonawczego, w szczególności w zakresie obowiązku zarządcy kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej zgodnie z postanowieniami tego Rozporządzenia Wykonawczego.

4. Brak zapewnienia organowi regulacyjnemu możliwości sprawdzenia naliczania opłat

Zgodnie z pkt. 15 Preambuły Rozporządzenia Wykonawczego „organy regulacyjne powinny mieć możliwość sprawdzenia, czy różne zasady naliczania opłat są stosowane zgodnie z informacjami przekazanymi im przez zarządcę infrastruktury”.

Zgodnie natomiast z art. 31 ust. 2 Dyrektywy „państwa członkowskie wymagają od zarządcy infrastruktury i operatora obiektu infrastruktury usługowej dostarczenia organowi regulacyjnemu wszystkich koniecznych informacji na temat nałożonych opłat, aby umożliwić organowi regulacyjnemu wykonywanie jego funkcji, o których mowa w art. 56. Zarządca infrastruktury i operator obiektu infrastruktury usługowej muszą w związku z tym być w stanie wykazać wobec przedsiębiorstw kolejowych, że opłaty za infrastrukturę i usługi, na które faktycznie wystawiono faktury przedsiębiorstwu kolejowemu, zgodnie z art. 30–37, są zgodne z metodologią, zasadami, a jeśli to ma zastosowanie, z wartościami określonymi w regulaminie sieci”.

Obecne brzmienie projektu nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym oraz rozporządzenia nie przyznają Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego ani obowiązków, ani nawet uprawnień umożliwiających wypełnienie funkcji zdefiniowanych w prawie unijnym.

5. Brak regulacji odnoszących się ustalania opłat za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej oraz opłat za usługi dodatkowe.

Projektowane rozporządzenie nie zawiera regulacji odnoszących się do sposobu i zasad ustalania opłat za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej. Nie zawiera również analogicznych przepisów odnoszących się do ustalania opłat za usługi dodatkowe.

Przepisy w przedstawionym kształcie koncentrują się wyłącznie na obszarze regulacji dotyczących minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, mimo że przygotowywana równolegle nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym wprowadza nową kategorię infrastruktury podlegającej płatnemu udostępnianiu.

Tymczasem rozporządzenie powinno odnieść się do postanowień art. 13 ust. 7 Dyrektywy, zgodnie z którym operator świadczy te usługi na niedyskryminujących zasadach, jak również do art. 31 ust. 8 Dyrektywy, zgodnie z którym „w przypadku gdy usługi wymienione w załączniku II pkt 3 i 4 jako usługi dodatkowe i pomocnicze są oferowane tylko przez jednego dostawcę, opłata nałożona za taką usługę nie może przekraczać kosztów jej świadczenia powiększonych o rozsądny zysk”.

6. Brak postanowień regulujących system zachęt do zmniejszania kosztów udostępniania infrastruktury i poziomu opłat za dostęp.

Projektowane rozporządzenie nie zawiera żadnych regulacji odnoszących się do systemu zachęt zarządcy infrastruktury kolejowej do zmniejszania kosztów udostępniania infrastruktury i poziomu opłat za dostęp – w szczególności mechanizmów motywujących w postaci nagród i premii dla pracowników za właściwą realizację celów jakościowych wskazanych w umowie oraz za optymalizację kosztów udostępniania infrastruktury i poziomu opłat za dostęp.

Tymczasem regulacje takie są niezbędne do stworzenia „środków zachęcających zarządcę infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej” – zawartych w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-512/10.

Z uwagi na wskazane na wstępie ograniczenia czasowe oraz szereg wątpliwości zgłoszonych w ramach niniejszego wystąpienia zwracamy się z wnioskiem o organizowanie w Ministerstwie Transportu i Budownictwa konferencji konsultacyjnej i przeprowadzenie otwartej dyskusji przed ostateczną redakcją tekstu rozporządzenia.



Prezes Zarządu  
dr Jakub Majewski



Wiceprezes Zarządu IGTL  
Przewodniczący Sekcji  
Przewoźników Kolejowych  
Piotr Macioszek

W załączeniu

Zestawienie uwag szczegółowych do projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej.