

Warszawa, 18 maja 2022 r.

**Opinia Forum Kolejowego Railway Business Forum w przedmiocie**  
**PROJEKTU CENNIKA OPŁAT ZA KORZYSTANIE Z INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ O SZEROKOŚCI**  
**TORÓW 1435 MM ZARZĄDZANEJ PRZEZ PKP POLSKIE LINIE KOLEJOWE S.A. OBOWIĄZUJĄCEGO OD**  
**11 GRUDNIA 2022 ROKU**  
**UWZGLĘDNIAJĄCY DECYZJĘ PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO**  
**NR DRR-WLKD.730.12.2021.AO Z DNIA 25 MARCA 2022 ROKU.**

RBF podtrzymuje swoje stanowisko, że zarówno poprzedni jak i nowy proponowany cennik obarczone są wadą podstawową, jaką jest zaliczenie do kosztów bezpośrednich zależnych od przejazdu pociągu istotnej części kosztów prowadzenia ruchu. Na 1512,33 mln zł. kosztów prowadzenia ruchu kolejowego zaliczonych do kosztów minimalnego dostępu aż 514,83 mln zł. (czyli 34 proc.) przyjęto jako koszty kwalifikowane tzn. takie, które nie byłyby ponoszone, gdyby nie było ruchu pociągów. Jest to kwota zbyt wysoka co wynika z wadliwej interpretacji kategorii kosztów ponoszonych bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu.

Projekt (zał. 9.2, str. 2) powołuje się na zawarte w ustawie otk, rozporządzenie MliB oraz Rozporządzenie Wykonawcze Komisji UE 2015/909 określenie kosztów ponoszonych bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu oraz wyrok TSUE C-152/12 z 13 lutego 2014. Ten ostatni dotyczy sporu Komisji Europejskiej z Bułgarią. KE proponowała utożsamienie tych kosztów z kosztami krańcowymi (granicznymi) - kategorią ekonomiczną, co do której można mieć wątpliwości, ale która jest dość jednoznacznie określona w podręcznikach ekonomii. Wyrok sam w sobie nie przyczynia się dookreślenia tego pojęcia, natomiast oddalając częściowo skargę Komisji przypuszczalnie potwierdza przyzwolenie na mniej restrykcyjne podejście.

W związku z powołaniem się przez PKP PLK w załączniku 9.2 w przypisie 1 na str. 2 na tenże wyrok zwracamy uwagę, że **materia do konsultacji powinna być przedstawiana w języku polskim**. Tymczasem przypis ten zawiera link do wyroku TSUE w języku francuskim i bułgarskim. Sama skarga i konkluzja dostępne są w innych językach – także po polsku. Stanowisko KE w sprawie C-152/12 utożsamia koszty ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu z kosztami granicznymi, co nie zostało przyjęte w całości przez TSUE. Dopiero całość dokumentacji przedstawia wartość merytoryczną dla podejmowania decyzji oraz wyrażania opinii i jest istotny dla interpretacji pojęć używanych w wyroku. Z samej sentencji wynika tylko, że koszty wynagrodzeń nie mogą być uwzględniane, jeżeli nie mogą być uznane za *koszty ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu*. To nie poprawia precyzji tego określenia, które nie ma definicji prawnej ani polskiej ani UE. W odróżnieniu do pojęcia „koszty krańcowe” lub „... graniczne” nie jest to kategoria ekonomiczna o powszechnie uznanym znaczeniu. Biorąc powyższe pod uwagę **RBF uważa za konieczne wykonanie urzędowego tłumaczenia i – skoro jest to składnik uzasadnienia projektu cennika - ogłoszenie w analogiczny sposób jak całego załącznika 9.2.**

Natomiast dla dookreślenia sposobu interpretacji pojęcia kosztów ponoszonych bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu użyteczna i możliwa jest analiza całości dokumentacji sprawy i wyroku TSUE C-512/10 z 30 maja 2013 (KE przeciw Polsce, popieranej przez Czechy i Włochy), którego całość dokumentacji (także stanowisko Rzecznika z 13 grudnia 2012) jest dostępny po polsku. Został tam przywołany (pkt. 3) długofalowy cel - pokrywanie przez użytkownika kosztów infrastruktury na podstawie uczciwej niedyskryminującej konkurencji między różnymi gałęziami transportu.

a) Przywołując art. 33 polskiej ustawy otk wyrok przypomina omawiane określenie i wskazuje wyraźnie o koszcie ponoszonym jako rezultat wykonywania przewozów. W tym miejscu trzeba zauważyć, że tłumaczenia późniejszego Rozporządzenia 2015/909 z 12 czerwca 2015 używa - m.in. w pkt (1) preambuły - liczby pojedynczej (koszty będące rezultatem przejazdu *pociągu*, a nie *pociągów*), co dodatkowo skłania ku rozumieniu tego kosztu jako kosztu krańcowego. W tekstach angielskich występuje „service” w liczbie

pojedynczej – czyli konkretny pociąg (usługa przewoźnika jak zwyczajowo używa kolej brytyjska dla nazwania konkretnej pozycji rozkładu jazdy dla pasażerów). Przywołano też §8 rozporządzenia ministra z 2009 roku w starej – zakwestionowanej wersji, wymieniającej niektóre koszty bezpośrednio bez zastrzeżenia, że chodzi o ich część, co skutkowało przegraną Polski. W pkt. 29 i 35 TSUE ocenia, że w świetle Dyrektywy 2001/14 obowiązkiem państwa była ochrona raczej płynność zarządcy niż równowagę rachunkową i to „w stosownym czasie”.

b) Przytoczono – w pkt. 63 wyroku i w pkt. 85 stanowiska Rzecznika – tezę Komisji, której zdaniem „... pojęcie „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”, ... odwołuje się do pojęcia „kosztów krańcowych”. Te ostatnie, zdaniem Komisji, oznaczają jedynie koszty, które powstają wskutek faktycznego przewozu pociągiem, a nie koszty stałe, które obejmują oprócz kosztów związanych z przewozem pociągiem również koszty ogólnego funkcjonowania infrastruktury ponoszone nawet jeśli przewóz pociągiem nie następuje.” Zdaniem Polski przywołanym w pkt. 70 wyroku i pkt. 89, 93 i 94 stanowiska Rzecznika takie stanowisko Komisji jest bezpodstawne, gdyż pojęcie to nie jest zdefiniowane ani w dyrektywie 2001/14 ani jakkolwiek innej, co potwierdza trybunał w pkt. 74 i 75, a jego definiowanie przez TSUE jest zbędne. Podejście Komisji Rzecznik Trybunału w pkt. 99 swego stanowiska uznał więc za wykładnie zbyt restrykcyjną, co Trybunał przyjął, przyznając w tej części rację Polsce. Jednak co ciekawe i istotne, **Polska (państwo członkowskie, strona postępowania) uważa ..., że „państwa członkowskie dysponują pewną swobodą w zakresie określenia, przy poszanowaniu celów dyrektywy, co wchodzi w skład takiego kosztu i oparcia na nim wysokości opłat za dostęp.”** Jest więc istotne, że **wyjście poza koszty krańcowe jest dopuszczalne, ale z poszanowaniem celów dyrektywy.**

c) Wykraczając więc poza zakres kosztów krańcowych konieczne jest uwzględnianie celów dyrektywy, z których niektóre wymieniono powyżej:

i. niedyskryminującej konkurencji między różnymi gałęziami transportu,

- ii. możliwie jak najpełniejszego zaspokojenia potrzeb wszystkich użytkowników (motyw 11 i 16 dyrektywy 2001/14 przywołany w pkt 7 stanowiska Rzecznika).

W przekonaniu RBF ze stanowiska Polski oraz z celów dyrektywy, na które Polska powołuje się jako strona w sprawie C-512/10 wynika, że dopuszczona wyrokiem (wbrew stanowisku Komisji) **poszerzająca interpretacja kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami**, nie może prowadzić do nakładania obciążeń dalej idących niż są nakładane na użytkowników infrastruktury innych rodzajów transportu, a które nie wynikałyby ze specyfiki transportu kolejowego. **Konieczne jest więc wyłączenie z tych kosztów wszelkich kosztów stałych, które muszą być poniesione, aby linia była gotowa do ruchu, nawet gdy ruch ten nie ma miejsca<sup>1</sup>.** RBF uważa, że przestrzeganie takiej zasady jest konieczne dla spełnienia celów (i) oraz (ii) dyrektywy. Aplikant (przewoźnik) występujący o dostęp do infrastruktury ma prawo zakładać, że w chwili, gdy składa zamówienie w trybie indywidualnego rozkładu jazdy, określona linia jest dostępna we wskazanej porze (na ogół przez całą dobę) i z parametrami określonymi w regulaminie dostępu. Jest więc jest technicznie sprawna na poziomie odpowiadającym tym parametrom, a posterunki ruchu są obsadzone pracownikami gotowymi do obsługi ruchu w stopniu zapewniającym bezpieczeństwo i prędkość rozkładową. Jedyna dodatkowa niedogodność - w porównaniu z jego drogowym odpowiednikiem – uzasadniona specyfiką kolejnictwa może polegać i polega na tym, że konieczne jest oczekiwanie na skonstruowanie i zarządzenie rozkładu jazdy. Natomiast byłoby aktem nieuzasadnionej dyskryminacji przewoźnika kolejowego względem drogowego (co sprzeciwia się celowi (i)) oraz zbędnym utrudnianiem dostępu (co sprzeciwia się celowi (ii)) gdyby konieczne było oczekiwanie na poprawę stanu technicznego lub na obsadzenie posterunków.

---

<sup>1</sup> W podobnym kierunku w oparciu o argumenty czysto prawne zmierza wyrok Sądu Apelacyjnego z 30 grudnia 2016 (sygn. akt. VI ACa) potwierdzony odrzuceniem kasacji wyrokiem Sądu Najwyższego z 9 września 2020 (sygn. akt. I NSK 21/18)

Tezy wyroku C-512/10 w pkt. 81 i 82, w których zauważa się, że 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** nie zaprzeczają przyjętej tu przez FK RBF interpretacji. Stosując się do wyroku zakładamy, że istotnie, gdyby wzrost natężenia ruchu wymagał - dla zapewnienia sprawności i/lub bezpieczeństwa ruchu - dodatkowej obsady dla już obsadzonych i gotowych do ruchu posterunków, przykładowo - dodania nastawniczego do samodzielnego dyżurnego ruchu, a zmniejszenie ruchu umożliwiało zmniejszenie obsady przykładowo z dyżurnego ruchu i nastawniczego do samego dyżurnego ruchu, to można by mówić o zmianie kosztów wynikłej ze zmiany natężenia ruchu. Jednak tak daleko idąca zmiana obsady i kosztów występuje rzadko, jest nieprawdopodobne, aby w skali sieci generowała aż 35% zmiany całkowitych kosztów ruchu. Zresztą zaprezentowana w zał. 9.2. pkt. 1.3. metodologia nie pozwala zwymiarować kosztów takiej właśnie zmiany kosztów ani w skali posterunku ani w odniesieniu do sieci. Ewentualnie wskazanie skali takiego zjawiska mogłoby stanowić podstawę dyskusji o kwalifikacji kosztów prowadzenia ruchu.

Przyjęta metodologia, opisana w pkt. 1.3 załącznika 9.2 (str. 13), która do kosztów bezpośrednich kwalifikowanych zalicza „część kosztów wynagrodzeń i składek ZUS płaconych przez pracodawcę, która stanowi **koszt czasu czynnego zaangażowania** dyżurnych ruchu, nastawnicznych i zwrotnicznych, dróżników przejazdowych, dyspozytorów ds. planowania produkcji, dyspozytorów liniowych, konstruktorów rozkładów jazdy pociągów przy przygotowaniu i realizacji przejazdu pociągu” jest interesująca i nie budzi zastrzeżeń jak długo traktujemy ją jako próbę oceny pracochłonności, koniecznego stopnia koncentracji uwagi a w niektórych przypadkach wręcz wymiaru pracy fizycznej (mechaniczne urządzenia nastawcze) na wymienionych stanowiskach. Jednak **utożsamienie** tego lub innego **pomiaru pracochłonności z kwalifikacją kosztów** jest niewłaściwe i nie może być traktowane jako ustalenie kosztów, które są ponoszone w związku z ruchem pociągów. Pracownicy posterunków ruchu albo realizują czynności związane z obsługą ruchu albo inne czynności

określone w Instrukcji dla pracowników posterunków nastawczych Ir-2 (R-7), ale w każdym czasie muszą pozostawać w gotowości i za to są wygradzani. Wynagrodzenie na tych stanowiskach nie polega na opłacaniu pracownika za obsłużenie pociągu, a tym bardziej w razie zmniejszenia ruchu nie może dochodzić do zmniejszenia wynagrodzenia. **Koszty tej pracy nie są więc rezultatem przejazdu pociągu.** Projektodawca cennika przedstawiając analizę pracochłonności nie sugeruje w jakimkolwiek stopniu, że opłaca pracowników dodatkowo za obsłużenie pociągu lub że obniża wynagrodzenia, gdy dochodzi do redukcji ruchu, a to wynagrodzenia są kosztami i przedmiotem kwalifikacji. W pkt. 7 tej opinii wskazuje się na dopuszczalne rozszerzenie kosztów, ale wymaga ono dodatkowych danych i pozostaje nieprawdopodobnym, aby skutkowało wynikiem proponowanym przez PKP PLK.

**W opinii do poprzedniego projektu RBF wskazywał, że powyższa metoda jest systemowo wadliwa. Był to wystarczający argument dla niezatwierdzenia cennika i oczekiwania rewizji systemu kwalifikacji kosztów, ujmujący syntetycznie powyżej przytoczoną argumentację. Przyjęcie takiej formuły pozwoliłoby obniżyć stawkę średnią z 8,02 zł do 5,87 zł za pockm. Wyrównanie – stosownie do dyrektywy UE – równowagi finansowej zarządcy skutkowałoby wydatkiem około 500 mln zł/rok, jak w poniższej tabeli.**

Wyciąg z zał 9.2.		Według planu 2023 [ mln zł ]			Według v7 planu 2023 [ mln zł ]			Skutki propozycji RBF	
Lp	Wyszczególnienie	Koszty minimalnego dostępu			Koszty minimalnego dostępu			Koszty	
	Dane wg tabeli ze str. 7/8	min. dostępu	bepośrednie	niekwal.	min. doste	bepośredni	niekwal.	bepośrednie	niekwal.
B	Koszty prowadzenia ruchu kolejowego	1 512,33	514,83	997,50	1 512,33	514,83	997,50	0,00	1 512,33
C	Koszty utrzymania	4 337,17	<b>1 292,96</b>	3 044,21	4 337,17	<b>1 278,56</b>	3 058,61	1 292,96	3 044,21
	<i>Koszty peronów - to jest w C, str. 26</i>	174,55	<b>14,40</b>	<b>160,15</b>	174,55	<b>0,00</b>	<b>174,55</b>	0,00	174,55
D	Amortyzacja	2 634,94	116,67	2 518,27	2 634,94	116,67	2 518,27	116,67	2 518,27
A, E-H	Inne	0,00	0,00	0,00				0,00	0,00
I	Razem wg tablicy na str. 8	<b>8 484,44</b>	<b>1 924,46</b>	<b>6 559,98</b>	<b>8 484,44</b>	<b>1 910,06</b>	<b>6 574,38</b>	<b>1 409,63</b>	<b>7 074,81</b>
<b>Potrzebne zwiększenie dopłaty budżetu = wzrost kosztów niekwalifikowanych [mln zł]</b>									<b>514,83</b>
Wyciąg z zał. 9.2. str. 26								Skutki propozycji RBF	
	Koszty zależne od masy i kategorii bez urz.el. i peronów	<b>1 867,90</b>				<b>1 867,90</b>			1 367,48
	Koszty zależne od masy i kategorii - urządzenia elektr	42,15				42,15			42,15
	Perony	14,40							0,00
	Razem	<b>1 924,45</b>				<b>1 910,05</b>			1 409,63
Stawka według zał. 9.2. str. 26, 36/37								Skutki propozycji RBF	
	Praca eksploatacyjna [ mln pockm]	232,79							232,79
	Koszty bezp zależne od masy i kategorii [ mln zł]	1 867,90							1 367,48
	<b>Stawka średnia [zł/pockm]</b>	<b>8,02 zł</b>							<b>5,87 zł</b>
	Praca eksploatacyjna tr. elektryczna [mln pockm]	194,21							194,21
	Koszty zależne od masy i kategorii - urządzenia elektr	42,15							42,15
	Stawka średnia za urz. el.	<b>0,22 zł</b>							<b>0,22 zł</b>

Propozycja RBF dotycząca całkowitego włączenia kosztów prowadzenia ruchu do kosztów niekwalifikowanych zawarta w tej i poprzedniej opinii była poparta argumentami systemowymi wynikającymi z uwarunkowań ekonomicznych:

- Sytuacji sektora towarowego który stopniowo w wyniku powolnych i podlegających wahaniom, ale nieuchronnych procesów – zwłaszcza zmniejszenia zastosowania węgla w energetyce - traci udział w rynku transportowym;
- Sytuacji sektora pasażerskiego który musi konkurować z transportem indywidualnym i innym drogowym i powinien raczej obniżać ceny biletów.

Taka zmiana w sposób niedyskryminacyjny pomogłaby wszystkim przewoźnikom odrobić skutki COVID-19, a jednocześnie trwale skorygowała relacje konkurencji pomiędzy koleją a transportem drogowym. W wersji projektu PKP PLK przewoźnicy ponosiliby 18,9% całkowitych kosztów PKP PLK (związanych i niezwiązanych z minimalnym dostępem) a w przypadku uwzględnienia postulatu RBF tylko 13,8%. Proporcja w przypadku kosztów minimalnego dostępu to odpowiednio 22,7% w zatwierdzonym projekcie i 16,6% postulowane przez RBF. Uwzględnienie tego postulatu zbliżyłoby więc strukturę finansowania infrastruktury kolejowej do krajów

o najtańszym dostępie, do poziomu zbliżonego do progu wymagającego szczegółowej kontroli i poprawiłoby w sposób niedyskryminacyjny sytuację wszystkich przewoźników.

RBF uznaje za pozytywną rezygnację z różnicowania opłat zależnie od postojów rozkładowych oraz rezygnację z dodatkowych opłat od niektórych rodzajów pociągów. Natomiast:

a) Uważamy za celowe zweryfikowanie kwalifikacji kosztów utrzymania (pkt. C) i amortyzacji (pkt. D), ale tym celu konieczne byłoby zrezygnowanie z nadmiernie restrykcyjnego traktowania tajemnicy przedsiębiorcy – PKP PLK - który nie ma żadnej konkurencji. Dopiero wtedy instytucje opiniujące mogłyby wykorzystać swą fachową wiedzę do ewentualnej polemiki z przyjętymi wielkościami. W istniejącej sytuacji podjęcie ekonomicznej i technicznej dyskusji nad poprawnością cennika jest niemożliwe co czyni iluzorycznym prawo organizacji do opiniowania projektu oraz prawo stron do późniejszego odwołania się od decyzji zatwierdzającej.

b) Podtrzymujemy zastrzeżenie co do niezmienionego w porównaniu do poprzedniej wersji zakresu masy pociągów. W porównaniu do poprzedniego cennika został on zmniejszony od poprawnego w świetle realiów  $4980 \leq M < 5040$  do  $4780 \leq M < 4800$ . Nie jest jasne czy oznacza to zakaz formowania pociągów o masie 4800 ton brutto lub większej. Istniejące ograniczenia długości pociągu, nacisku na 1 m jego długości lub nacisku na oś nie generują takiej restrykcji, a z informacji prasowych wynika, że na torze 1435 mm osiągnięto w Polsce masę pociągu 4880 ton w zgodzie z przepisami.

c) Jak już zaznaczono uważamy za konieczne udostępnienie dokumentów, na które powołuje się wnioskodawca w języku polskim.

PRZEWODNICZĄCY ZARZĄDU  
FORUM KOLEJOWE  
RAILWAY BUSINESS FORUM

*Adrian Furgalski*  
Adrian Furgalski