

# Kalkulacja stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w świetle prawa unijnego

## Calculation of access charges for rail infrastructure in the light of european union's regulations



**Juliusz Engelhardt**

Prof. zw. dr hab.

Uniwersytet Szczeciński, Wydział  
Zarządzania i Ekonomiki Usług

juliusz.engelhardt@wzieu.pl

**Streszczenie:** Artykuł jest poświęcony omówieniu ewolucji przepisów Unii Europejskiej dotyczących zasad kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej. W przeciwieństwie od odpłatnego korzystania z infrastruktury drogowej, portowej czy lotniskowej, odpłatne udostępnianie infrastruktury kolejowej operatorom przewozów (przewoźnikom kolejowym) jest zagadnieniem relatywnie nowym w europejskim kolejnictwie, gdyż pojawiło się ono dopiero w 1991 r. w związku z podjęciem systemowych reform unijnego sektora kolejowego. W części wstępnej artykułu wskazano na dyrektywę 91/440, jako historycznie pierwszy akt prawny, który odnosił się do zagadnienia kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej. Następnie wskazano na przepisy dyrektywy 2001/14 przyjętej w ramach tzw. pierwszego pakietu kolejowego oraz na niejasności interpretacyjne w tym zakresie, które doprowadziły do procesów przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przy czym najważniejszym z nich był proces przeciwko Polsce, zakończony wyrokiem z 30 maja 2013 r. W końcowej części artykułu znalazły się odniesienia do tego wyroku, a także do nowych przepisów w sprawie kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej zawartych w dyrektywie 2012/34 oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniu wykonawczym 2015/909.

**Słowa kluczowe:** Infrastruktura kolejowa; Stawki opłat; Różnicowanie opłat

**Abstract:** The article presents evolution of EU's regulations referring to the rules of calculation of access charges for rail infrastructure. In the opposite to payable utilization of road, harbor or airport infrastructure, payable access to the rail infrastructure for transport operators (rail carriers) is a relatively new issue in the European railways, because it emerged just in 1991 in relation with taken up system reforms of EU's rail sector. In the introductory part of the article, the Directive 91/440 has been indicated as a historically first law act that referred to the issue of calculation of access charges for rail infrastructure. Next, there were presented regulations of the Directive 2001/14 adopted within so called first railway package and vagueness in their interpretation, which led to the trials before the European Court of Justice, whereas the most important was the one against Poland, ended with the sentence on the 30th of May 2013. The final part of the article presents references to this sentence and to the new regulations referring to the charges for the access to rail infrastructure, included in the Directive 2014/34 and executive ordinance 2015/909 issued on its basis.

**Keywords:** Rail infrastructure; Charges; Charges differentiating

Zasady kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej po raz pierwszy zostały określone w dyrektywie 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnoty uchwalonej w lipcu 1991 roku. Art. 8 przywołanej dyrektywy stanowił, że „Jednostka zarządzająca infrastrukturą pobiera opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej, za którą jest odpowiedzialna. Opłaty ponoszone są przez przedsiębiorstwa kolejowe i grupy międzynarodowe korzystające z infrastruktury. Po konsultacji z jednostką zarządzającą, państwa członkowskie ustanowią zasady określania takiej opłaty”. Ustanowienie zasady odpłatnego korzystania z

infrastruktury kolejowej w 1991 r. było jednym z filarów nowej polityki Unii Europejskiej w sektorze kolejowym i w sposób oczywisty łączyło się z innym filarem tej polityki w postaci ustanowienia zasady oddzielenia funkcji zarządzania infrastrukturą kolejową od funkcji eksploatacji (wykonywania przewozów) w przedsiębiorstwach kolejowych. Dyrektywa 91/440 jedynie w sposób bardzo ogólny odnosiła się do zasad kalkulacji opłaty za dostęp do infrastruktury, poprzez dość lakoniczne stwierdzenie w przywołanym art. 8, że „Opłata wnoszona przez użytkownika, która obliczana jest w sposób pozwalający na unik-

nięcie dyskryminacji przedsiębiorstw kolejowych, może w szczególności uwzględniać ilość kilometrów, skład pociągu i wszelkie specyficzne wymogi, takie jak prędkość, obciążenie na oś oraz stopień lub okres korzystania”. Po wejściu w życie dyrektywy 91/440, w latach 1992 – 1995, pojawiło się wiele praktycznych problemów i trudności związanych z wdrażaniem jej fundamentalnych zasad. Zarysowany nowy model funkcjonowania sektora kolejowego w państwach członkowskich był, bowiem na wskroś rewolucyjny a jednocześnie na tyle ogólny, że pojawiło się szereg pytań i wątpliwości. Rewolucyjność nowego modelu po-

legała w szczególności na zaleceniu wydzielenia ze „starych” przedsięwzięć kolejowych infrastruktury kolejowej i ustanowieniu nowych zasad zarządzania tym segmentem kolei. Ponadto pojawiło się szereg wątpliwości na tle zasad ustanawiania, kalkulacji i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Po kilkuletnich dyskusjach i przygotowaniach, w celu ułatwienia procesu wdrożenia postanowień dyrektywy 91/440 Rada Wspólnot Europejskich przyjęła 19 czerwca 1995 roku między innymi dyrektywę oznaczoną numerem 95/19, która dotyczyła alokacji potencjału infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę. Przepisy tej dyrektywy, nie wносиły jednak nowych elementów, co do zasad kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, w porównaniu z dyrektywą 91/440. Nadal brakowało precyzyjnego określenia, jakie kategorie kosztowe powinny być uwzględniane w kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury, a jakie nie powinny. Ponadto nieznanym był katalog potencjalnych ulg, które można udzielać użytkownikom infrastruktury kolejowej oraz zasad udzielania tych ulg. Taka sytuacja niedookreślenia przepisów wywoływała słuszne postulaty wobec Komisji Europejskiej, ażeby ustanowić nowe, bardziej precyzyjne zasady odnośnie opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

### Dyrektywa 2001/14

Ostatecznie dyrektywa 95/19 została uchylona dyrektywą 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, przyjętą w ramach tzw. pierwszego pakietu kolejowego. Art. 7, ust. 3 przywołanej dyrektywy 2001/14 określał, że „...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”*

Wprowadzenie w życie tego przepisu oraz utrzymywanie zasady, że to państwa członkowskie we własnym zakresie określają szczegółowe zasady taryfowe stawek, spowodowało, że w latach 2001 – 2012 poszczególne kraje wprowadziły systemy kalkulacyjne stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w oparciu własne interpretacje treści pojęcia „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”. Podkreślić przy tym należy, iż Komisja Europejska stosowała na swój użytek własną interpretację tego pojęcia, dalece odmienną o stanowisk wielu krajów członkowskich, co doprowadziło spekularnych procesów przez Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które Komisja Europejska wytoczyła w październiku 2010 r. przeciwko Polsce i kilku innym krajom.

### Sprawa C – 512/10 przeciwko Polsce

Postępowanie przed Trybunałem w tej sprawie zasadzało się na zarzucie Komisji Europejskiej, że Polska nie wdrożyła zasady wynikającej z dyrektywy 2001/14 zgodnie, z którą „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” (art. 7, ust. 3). Zdaniem Komisji zacytowany przepis odwoływał się do pojęcia „kosztów krańcowych”, które oznacza jedynie koszty, jakie powstają wskutek faktycznego przejazdu i przewozu pociągiem, a nie koszty stałe, które obejmują oprócz kosztów związanych z przejazdem i przewozem pociągiem, również koszty ogólnego funkcjonowania infrastruktury, ponoszone nawet, jeśli przejazd pociągiem nie następuje. W ramach toczącego się postępowania strona polska argumentowała, że polskie przepisy ustawowe dokładnie odzwierciedlają przepisy dyrektywy 2001/14. Natomiast twierdzenie Komisji, że „koszt, bezpośredni ponoszony, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”

jest „kosztem krańcowym” strona polska uznała za bezpodstawne i podkreślała, że szczególnie przy braku definicji unijnej tego pierwszego pojęcia, Państwa Członkowskie mają pewną swobodę w zakresie określenia, co wchodzi w skład takiego kosztu bezpośredniego i oparcia na nim wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Rzecznik Generalny Trybunału nie podzielił stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie restrykcyjnego – jego zdaniem – poglądu, co do równości kategorii „kosztów krańcowych” i „kosztów bezpośrednich ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”. Wyrzucił też pogląd, iż próba podania dokładnego znaczenia prawnego tego pojęcia prawa Unii jest zbędna, gdyż chodzi o pojęcie z zakresu nauk ekonomicznych, którego stosowanie wywołuje poważne trudności w praktyce. Uznał też prawidłowość polskich przepisów ustawowych odnośnie kalkulacji stawek. Jednakże Rzecznik podniósł inną argumentację. Zakwestionował określenie, w przepisach wykonawczych do ustawy o transporcie kolejowym, bazy wyjściowej do kalkulacji stawek, która – pomocniczo do ustawy – została zapisana w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i stwierdził, że te przepisy w nieunikniony sposób prowadzą do uwzględnienia przy ustaleniu opłaty pobieranej za minimalny pakiet dostępu oraz za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, kosztów, które nie mogą być uznane za koszty bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. W szczególności, zdaniem Rzecznika, koszty utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego wymienione w przepisach wykonawczych tylko częściowo mogą być uznane za koszty bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, gdyż obejmują koszty stałe, jakie musi ponieść zarządca po dopuszczeniu do ruchu odcinka sieci kolejowej nawet, jeśli przejazd pociągiem nie następuje, natomiast bez związku z wykonywaniem przewozów pociągami

**Tab. 1.** Definicje kosztów uwzględnianych w kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej

Rodzaj kosztu	Definicja
Koszt bezpośredni	Koszt, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu.
Bezpośredni koszt jednostkowy	Bezpośredni koszt za pociągokilometr, pojazdokilometr, bruttonokilometr pociągu lub ich połączenie.
Koszty bezpośrednie całej sieci	Różnica między kosztami zapewniania usług minimalnego pakietu dostępu i dostępu do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej z jednej strony, a z drugiej strony kosztami niekwalifikowanymi. W szczególności następujące koszty: <ul style="list-style-type: none"> <li>koszty personelu niezbędnego do zapewnienia eksploatacji danego odcinka linii, jeżeli wnioskodawca zwraca się o wykonywanie danego przewozu pociągiem poza zwykłymi godzinami otwarcia tej linii,</li> <li>koszty tej części infrastruktury punktowej, łącznie z rozjazdami i skrzyżowaniami, która jest narażona na zużycie w wyniku przejazdu pociągu,</li> <li>część kosztów remontów i utrzymania przewodu napowietrznego lub zelektryfikowanej trzeciej szyny oraz urządzeń wspomagających linii napowietrznej, bezpośrednio ponoszonych jako rezultat wykonywania przewozów pociągami,</li> <li>koszty personelu niezbędnego do przygotowania przydzielania tras pociągów i rozkładów jazdy, w zakresie, w jakim są bezpośrednio ponoszone jako rezultat przejazdu pociągu.</li> </ul>
Średnie bezpośrednie koszty jednostkowe dla całej sieci	Koszty bezpośrednie na całej sieci podzielone przez całkowitą liczbę prognozowanych lub rzeczywistych pojazdokilometrów, pociągokilometrów lub bruttonokilometrów.

Źródło: Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 ..., op. cit.

**Tab. 2.** Koszty obligatoryjnie nieuwzględniane w kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej

Koszty niekwalifikowalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty stałe związane z udostępnianiem odcinka linii, które zarządca infrastruktury musi ponieść nawet w przypadku braku ruchu pociągów,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty, które nie odnoszą się do płatności dokonanych przez zarządcę infrastruktury,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>koszty lub centrów kosztów, które nie są bezpośrednio związane z zapewnianiem usług minimalnego pakietu dostępu lub dostępu do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty nabycia, sprzedaży, demontażu, dekontaminacji, rekultywacji lub dzierżawy gruntu lub innych środków trwałych,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty pośrednie w całej sieci, w tym pośrednie koszty wynagrodzeń i emerytur,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty związane z postępowaniem technologicznym lub wyjściem z użycia,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty finansowania,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty wartości niematerialnych i prawnych,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty przytorowych czujników, przytorowych urządzeń komunikacyjnych i urządzeń sygnalizacyjnych, jeżeli nie są bezpośrednio ponoszone w wyniku przejazdu pociągu,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty informacji, urządzeń komunikacyjnych niezajmujących się przy torach lub urządzeń telekomunikacyjnych,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty dotyczących poszczególnych przypadków działania siły wyższej, wypadków i zakłóceń przewozów,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty zasilania elektrycznego trakcji, jeżeli nie są bezpośrednio ponoszone w wyniku wykonywania przewozów pociągami. Bezpośrednie koszty przejazdu pociągu, który nie wykorzystuje urządzeń zasilania elektrycznego, nie obejmują kosztów korzystania z urządzeń zasilania elektrycznego,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty związane z dostarczaniem informacji, chyba że są ponoszone jako rezultat przejazdu pociągu,</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty administracyjne ponoszone w ramach systemów różnicowania opłat,</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Koszty amortyzacji, która nie jest określana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury w wyniku przejazdu pociągu,</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Część kosztów utrzymania i remontów infrastruktury cywilnej, które nie są bezpośrednio ponoszone w wyniku przejazdu pociągu.</li> </ul>	

Źródło: Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 ..., op. cit.

mi pozostają koszty finansowe. Podsumowaniem stanowiska Rzecznika Generalnego było stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska naruszyła odpowiedni przepis dyrektywy 2001/14.

## Przeróbka (recast) pierwszego pakietu kolejowego – dyrektywa 2012/34

W czasie, kiedy w Luksemburgu toczyły się procesy wytoczone przez Komisję Europejską grupie 12 krajów członkowskich z powodu naruszenia

zasad pierwszego pakietu kolejowego, w tym przeciwko Polsce w sprawie nieprawidłowości w systemie kalkulacyjnym stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, trwały intensywne prace na tzw. przeróbką pierwszego pakietu kolejowego. 21 listopada 2012 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2012/34 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. W art. 31, ust. 3 tej dyrektywy zawarto zmodyfikowany przepis odnośnie kategorii kosztowej, na której powinny opierać się stawki dostępu do infrastruktury kolejowej, w brzmieniu: „...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”. W porównaniu z analogicznym przepisem z dyrektywy 2001/14 zmiana polegała jedynie na obligatoryjnym włączeniu do systemów kalkulacyjnym opłat „za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury”, natomiast kategoria „kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu” pozostała bez zmian. Wobec tego, można stwierdzić, że przyjęcie dyrektywy 2012/34 nie miało już żadnego znaczenia dla toczącego się w Luksemburgu procesu przeciwko Polsce. Istotną natomiast była zawarta w dyrektywie zapowiedź przyjęcia przez Komisję przed dniem 16 czerwca 2015 r. zasad obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów. Oznaczało to wyznaczenie terminu, w którym Komisja Europejska zobowiązywała się do bardziej szczegółowego określenia, obowiązującego jednolicie wszystkie kraje członkowskie, zasad system kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej.

## Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 30 maja 2013 r.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł ostatecznie, że „umożliwiając, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnienie

kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, zmienionej dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. Wyrokiem tym Trybunał zakwestionował polski system kalkulacyjny stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, który można było określić, jako system kalkulacji wynikowej. W systemie tym punktem wyjściowym kalkulacji stawek dostępu były koszty całkowite świadczenia usług dostępu do infrastruktury, od których odejmowano kwotę dotacji budżetowej „zastępującej”, a konkretnie finansującej część tych kosztów, określając w ten sposób tzw. koszty kalkulacyjne, czyli tą część kosztów, która później była dzielona przez pracę eksploatacyjną, w celu wyznaczenia poziomu stawek jednostkowych. Warto przytoczyć również niektóre wskazówki dla konstrukcji systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, jakie wynikają z uzasadnienia Wyroku. Według Trybunału:

- 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,
- 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 ru-

Tab. 3. Różnicowanie bezpośrednich kosztów jednostkowych dla celów kalkulacji opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej

Parametry różnicowania średnich bezpośrednich kosztów jednostkowych w celu uwzględnienia różnych poziomów zużycia infrastruktury	• długość pociągu lub liczba pojazdów w pociągu
	• masa pociągu,
	• rodzaj pojazdu, szczególnie jego masa nieresorowana,
	• prędkość pociągu,
	• moc trakcyjna pojazdu silnikowego,
	• nacisk osi lub liczba osi,
	• odnotowana liczba kół z płaskimi miejscami lub skuteczne zastosowanie sprzętu służącego ochronie przed poślizgiem kół,
	• sztywność wzdłużna pojazdów i siły poziome mające wpływ na tor,
	• wykorzystana i zmierzona energia elektryczna lub dynamika pantografów lub ślizgaczy żyłowych jako parametr opłaty za zużycie przewodu napowietrznego lub zelektryfikowanej szyny,
	• parametry toru, w szczególności promienie zakrętów,
• wszelkie inne parametry związane z kosztami, jeżeli zarządca infrastruktury potrafi wykazać organowi regulacyjnemu, że wartości dla każdego parametru, w tym w stosownych przypadkach zmiany w ramach każdego parametru, są obiektywnie mierzone i rejestrowane.	

Źródło: Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/909 ..., op. cit.

chu kolejowego ... powinny być uznane za koszty tylko częściowo bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami,

- koszty pośrednie i koszty finansowe ... nie mają w oczywisty sposób żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami,
- 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.

Można zauważyć, że zasada ogólna systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, w świetle Wyroku, całkowicie abstrahuje od kwot dotacji budżetowych udzielanych zarządcy infrastruktury. Należy, więc uznać, że koszty uwzględniane w kalkulacji stawek, ich rodzaj i zakres to zupełnie autonomiczna kwestia w stosunku do dotacji budżetowej na utrzymanie infrastruktury. Ta ostatnia powinna być udzielana zarządcy na odrębnych zasadach, przy czym prawo unijne nie wprowadza tu większych ograniczeń, wskazując jedynie, że państwo powinno zawierać z zarządcą infrastruktury umowy obejmujące okresy nie krótsze niż trzy lata, przewidujące finansowanie ze strony

państwa, przy czym, w umowach takich obligatoryjnie mają znajdować się również tzw. zachęty do zmniejszenia kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp.

Trybunał, z natury swoich kompetencji, zajmował się przepisami prawa i unikał zajęcia stanowiska w sprawach ekonomii zarządców infrastruktury, nie mniej jednak nie do końca mógł odejść od problematyki ekonomicznej. Odrzucił wprawdzie lansowaną przez Komisję Europejską kategorię „kosztów krańcowych”, jako bazę do kalkulacji stawek, ale wprowadził do obiegu prawnego kategorię ekonomiczną „kosztów stałych” ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, które nie mogą być włączane do kalkulacji stawek oraz „pozostałych kosztów” ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, które mają być podstawą kalkulacji stawek. Tym samym Trybunał, wprawdzie pośrednio, wskazał na kategorię „kosztów zmiennych” ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, jako bazę do kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej. Natomiast fakt, że w ekonomii teoretyczne pojęcie „kosztu krańcowego” rozumianego, jako przyrost kosztów całkowitych wynikających z przyrostu produkcji o jednostkę, jest równoznaczne z praktyczną kategorią występującą w przedsiębiorstwach w postaci „jednostkowego kosztu zmiennego” produkcji, to już zupeł-

nie inna sprawa. Teoretyczna kategoria ekonomii określana, jako „koszt krańcowy” to w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw wielkość równoznaczna kategorii „jednostkowego kosztu zmiennego” rozpatrywanego w krótkim okresie czasu. Ponieważ zmiana kosztów całkowitych w krótkim okresie może być spowodowana tylko zmianą kosztów zmiennych całkowitych, dlatego też koszty krańcowe (marginalne) można określić, jako przyrost kosztów zmiennych całkowitych o jednostkę.

W związku z wprowadzeniem (pośrednio) zasady kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w oparciu o kategorię kosztów zmiennych bezpośrednich ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, będących w istocie kosztami krańcowymi (marginalnymi), można przewidywać pojawienie się pewnych trudności merytorycznych z prawidłową implementacją nowych zasad kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej według Wyroku Trybunału, nie tylko w Polsce, ale też w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, o ile Komisja Europejska będzie dążyć do powszechnego stosowania tych zasad. Można też przyjąć, że do momentu, kiedy na poziomie całej Unii Europejskiej nie zostanie ujednoczone pojęcie „kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów” nadal będą utrzymywały się systemy kalkulacyjne stawek dostępu, deklaratywnie oparte na kosztach bezpośrednich, ale kształtowane indywidualnie w zależności od wewnętrznej polityki danego kraju i możliwości finansowych pokrycia dotacjami pozostałych, niepokrytych ze stawek, kosztów działalności operacyjnej zarządców infrastruktury.

## Rozporządzenie wykonawcze 2015/909

W ziązku ze wskazanymi wątpliwościami, pewne nadzieje wiązano z nowym rozporządzeniem Komisji Europejskiej, które miało być wydane na podstawie delegacji zawartej

w dyrektywie 2012/34 („przeróbka” pierwszego pakietu kolejowego), w którym Komisja powinna była precyzyjnie zdefiniować pojęcie „kosztów, które są ponoszone bezpośrednio, jako rezultat przejazdu pociągu”. Rozporządzenie zostało wydane, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane od 1 sierpnia 2015 roku we wszystkich państwach członkowskich. Przywołane rozporządzenie rozczarowuje jednak przyjętym sposobem zdefiniowania najistotniejszej dla obowiązującego systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej kategorii kosztowej. Zapisano w nim, że po pierwsze, tak jak w dyrektywie 2012/34 „koszt bezpośredni” oznacza koszt, który jest bezpośrednio ponoszony, jako rezultat przejazdu pociągu, a po drugie, że „koszty bezpośrednie na całej sieci oblicza się, jako różnicę między kosztami zapewniania usług minimalnego pakietu dostępu i dostępu do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej z jednej strony, a z drugiej strony kosztami niekwalifikowanymi” zob. tabela 1. Z kolei koszty niekwalifikowane to zapisana z użyciem zwrotu „w szczególności”, czyli w sposób niewyczerpujący, lista kilkunastu pozycji niekwalifikujących się do kosztów bezpośrednich, na czele z pozycją „koszty stałe związane z udostępnianiem odcinka linii, które zarządca infrastruktury musi ponosić nawet w przypadku braku ruchu pociągów” - zob. tabela 2. W ten sposób, cytowane rozporządzenie w kwestii kosztów, które są ponoszone bezpośrednio, jako rezultat przejazdu pociągu i które są fundamentem całego systemu kalkulacyjnego stawek, niczego do końca nie rozstrzyga, pozostawiając państwom członkowskim nadal duży margines własnych możliwości interpretacji tych przepisów, ale też i narażając je potencjalnie na możliwe w przyszłości postępowania sporne. Dodatkowym czynnikiem dającym szerokie możliwości interpretacyjne zasad kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej jest szeroki katalog potencjalnych kryteriów różnicowania tych stawek - zob. tabela 3.

Wydaje się, że dużym paradoksem

w całej opisanej wyżej sprawie jest fakt, że z jednej strony Trybunał w swoim Wyroku wobec Polski zakwestionował tzw. wynikowe określanie kosztów bezpośrednich ponoszonych, jako rezultat przejazdu pociągu (koszty całkowite zarządcy infrastruktury kolejowej minus dotacja budżetowa służąca pokryciu, a więc sfinansowaniu, kosztów innych niż bezpośrednio) a nawet nie wspomniał, że taki właśnie stan faktyczny miał miejsce w Polsce w czasie rozpatrywania skargi Komisji. Z drugiej strony Komisja w 2015 roku wprowadziła rozporządzenie wykonawcze, w którym „koszty bezpośrednio ponoszone, jako rezultat przejazdu pociągu” oblicza się właśnie metodą wynikową (koszty całkowite zarządcy infrastruktury kolejowej minus koszty niekwalifikowalne, czyli te koszty, które mają być pokryte, a więc sfinansowane, dotacją budżetową). Można oczywiście podnosić, że polski system nakazywał uwzględnienie kwoty dotacji przy tym wyliczeniu, a więc elementu związanego niewątpliwie z prowadzoną polityką transportową, a system określony w rozporządzeniu Komisji 2015/909 nakazuje uwzględnienie enumeratywnie wyszczególnionych pozycji kosztowych, jako kosztów do pokrycia z dotacji, czyli że jest potencjalnie lepszy, bardziej precyzyjny i właściwy oraz zgodny z prawem unijnym, ale nie zmienia to faktu, że ma charakter wynikowy, który uprzednio został zakwestionowany przez Trybunał. ◀

## Materiały źródłowe

- [1] Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1991, L 237/25
- [2] Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 1995, L 143/75.
- [3] Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 2001, L 75.
- [4] Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich 2012, L 343/32.
- [5] Wyrok Trybunału z dnia 30 maja 2013 roku w sprawie C – 512/10.