

UZASADNIENIE

Potrzeba wprowadzenia zmian w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 602) wynika z postulatów, które zgłaszali uczestnicy rynku kolejowego, a które mają na celu usunięcie barier i problemów, pojawiających się w procesie eksploatacji sieci kolejowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 697, z późn. zm.). Projektowane zmiany są spójne z aktualną wykładnią przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. 32, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2012/34/UE”, w zakresie systemu opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej.

Omówienie zakresu poszczególnych zmian przedstawiono poniżej.

Zgodnie z art. 35 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym minister właściwy do spraw transportu określi w drodze rozporządzenia tryb składania i rozpatrywania wniosków o przydzielenie zdolności przepustowej, o których mowa w art. 29d ust. 1 ww. ustawy, w szczególności informacje jakie powinny znaleźć się we wnioskach o przydzielenie zdolności przepustowej oraz warunki uznania, że odcinek linii kolejowej posiada niewystarczającą zdolność przepustową, tryb wprowadzania zmian do rozkładu jazdy pociągów, zakres analizy zdolności przepustowej, o której mowa w art. 30 ust. 6 ww. ustawy, zakres planu powiększenia zdolności przepustowej, o którym mowa w art. 30 ust. 7 ww. ustawy, warunki korzystania przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej, sposób kwalifikacji opóźnień pociągów, maksymalną wielkość opóźnienia pociągu, o którym mowa w art. 30f ust. 4 pkt 1 ww. ustawy, z uwzględnieniem podziału na pociągi pasażerskie i pozostałe, minimalny procentowy udział liczby pociągów przewoźnika kolejowego, które nie zostaną opóźnione z jego winy, o którym mowa w art. 30f ust. 4 pkt 2 ww. ustawy, z uwzględnieniem podziału na pociągi pasażerskie i pozostałe, sposób ustalania opłat, o których mowa w art. 33 ust. 2–4, 8 i 11 ww. ustawy, oraz minimalne stawki opłat, o których mowa w art. 33 ust. 2 i 3 ww. ustawy, sposób podwyższania opłaty podstawowej, sposób udzielania ulg w opłacie podstawowej, zakres przedmiotowy zagadnień, które w szczególności wymagają uregulowania umową ramową, sposób opracowania regulaminu sieci i zakres informacji w nim zawieranych.

W § 1 pkt 1 lit. a projektu przewidziano zmiany w § 2 pkt 2 obowiązującego rozporządzenia przez zmianę definicji „modyfikacji przydzielonej zdolności przepustowej” polegającą

na wykreśleniu z dotychczasowej definicji wyrazów „inna niż zmiana terminu kursowania”. Zmiana ta ma na celu urealnienie rozkładu jazdy. W sytuacji, w której aplikant posiada wiedzę o braku możliwości uruchomienia pociągu zgodnie z rozkładem jazdy, zasadne jest umożliwienie mu złożenia wniosku o modyfikację przydzielonej zdolności przepustowej, polegającą na przesunięciu godziny uruchomienia pociągu. W takim wypadku otrzyma zmodyfikowany rozkład jazdy, natomiast pierwotnie przydzielona aplikantowi zdolność przepustowa, zostanie uwolniona do rezerwacji przez pozostałych aplikantów.

W § 1 pkt 1 lit. b projektu uzupełniono katalog definicji w § 2 obowiązującego rozporządzenia o pkt 3a przez wprowadzenie pojęcia „bruttotonokilometr”. Dodanie przedmiotowego pojęcia jest związane z brzmieniem art. 2 pkt 2 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu (Dz. Urz. UE L 148 z 13.06.2015, str. 17), który dopuszcza ustalanie „bezpośredniego kosztu jednostkowego” przez wskazanie alternatywnie kosztu za pociągokilometr lub brutotonokilometr pociągu albo ich połączenie. Konsekwencją proponowanej zmiany jest dodanie tego miernika pracy eksploatacyjnej jako alternatywy również w treści § 21 ust. 12 pkt 2, ust. 17, ust. 17a oraz ust. 20 zmienianego rozporządzenia.

W § 1 pkt 2 lit. a projektu zaproponowano zmianę § 21 ust. 2 obowiązującego rozporządzenia. Przedmiotowa zmiana wynika przede wszystkim z konieczności uwzględnienia orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w obszarze dotyczącym systemu ustalania i pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, tj. wyroku TSUE z 10 lipca 2019 r. w sprawie C-210/18 WESTbahn Management GmbH przeciwko ÖBB-Infrastruktur AG (ECLI:EU:C:2019:586). Zgodnie z ww. orzeczeniem perony pasażerskie, o których mowa w załączniku I do dyrektywy 2012/34/UE są elementem infrastruktury kolejowej, w związku z czym ich użytkowanie wchodzi w zakres minimalnego pakietu dostępu. Przy czym, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 31 ust. 3 dyrektywy 2012/34/UE opłaty za minimalny pakiet dostępu ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu. W związku z tym w ramach kosztów bezpośrednich należy również uwzględnić koszty udostępniania peronów wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego. W konsekwencji czego jako część stawki zależną od kosztów bezpośrednich dodano nową składową, tj. część stawki zależną od postojów handlowych przy peronach. Wynikiem powyższej zmiany jest także dodanie w § 21 ust. 12a, który określa sposób obliczania części stawki zależnej od postojów handlowych przy peronach.

Zgodnie z brzmieniem § 1 pkt 2 lit. b projektu, średnia stawka zależna od masy pociągu i kategorii linii kolejowych, o której mowa w § 21 ust. 4 zmienianego rozporządzenia, ustalana będzie z pominięciem kosztów udostępniania urządzeń dostarczających energię trakcyjną, kosztów udostępniania peronów wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego, oraz planowanej pracy eksploatacyjnej.

Z kolei zmiany proponowane w § 21 polegające na uchyleniu ust. 7 i 8 oraz uchyleniu w ust. 10 pkt 1 i w ust. 11 pkt 1 mają na celu dookreślenie relacji między współczynnikami dla poszczególnych mas pociągów i średnich kategorii linii kolejowych. Obecna treść przepisów przy zmniejszeniu kosztów bezpośrednich lub przy zwiększeniu pracy eksploatacyjnej może prowadzić do niemożliwości spełnienia warunku by stawka jednostkowa rosła wraz ze wzrostem masy pociągu.

W § 1 pkt 2 lit. e projektu zaproponowano nowe brzmienie § 21 ust. 11 pkt 3 zmienianego rozporządzenia, modyfikując przy tym sposób określania przez zarządcę współczynnika różnicującego średnią stawkę w zależności od kategorii linii kolejowych. Katalog wyłączeń z planowanych przychodów z opłaty podstawowej i manewrowej oraz planowanej wysokości kosztów bezpośrednich został rozszerzony o przychody związane z postojami handlowymi przy peronach oraz koszty postojów handlowych przy peronach.

W § 1 pkt 2 lit. g projektu dodano ust. 12a w § 21 zmienianego rozporządzenia. Przepis ten określa sposób ustalania części stawki zależnej od postojów handlowych przy peronach, o której mowa w § 21 ust. 2 w nowym brzmieniu tego przepisu. Część stawki będzie obliczana jako iloraz planowanych kosztów bezpośrednich w zakresie udostępniania peronów wraz z infrastrukturą umożliwiającą pasażerom dostęp do peronu, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego oraz planowanej pracy eksploatacyjnej dla pociągów realizujących postoje handlowe przy peronach. Należy wskazać, że dodatkowa część stawki nazywana „zależną od postojów handlowych przy peronach” powiązana jest z wykonaną pracą eksploatacyjną (odległością przejazdu wyrażoną w pociagokilometrach) a nie liczbą zatrzymań danego pociągu - a zatem jej wpływ na koszty uruchamiania pociągów regionalnych i aglomeracyjnych posiadających dużą liczbę zatrzymań, ale jeżdżących na niewielkie odległości będzie ograniczony.

Jeśli chodzi o zmiany zaproponowane przez projektodawcę w § 1 pkt 2 lit. h projektu, dotyczą one treści § 21 ust. 13. Nowe brzmienie przepisu ma na celu wprowadzenie przejrzystego, rzetelnego i obiektywnego mechanizmu ustalania wysokości planowanych kosztów

bezpośrednich w oparciu o wysokość już ustalonych kosztów bezpośrednich poniesionych w roku obrotowym przyjętym jako rok bazowy, z którego pochodzą wszystkie mierzone lub prognozowane dane do określenia stawek jednostkowych opłat.

W związku z odniesieniem się dodawanej w § 21 ust. 12a części stawki opłaty podstawowej zależnej od postojów handlowych przy peronach do planowanej pracy eksploatacyjnej, należało także zmodyfikować treść § 21 ust. 15, który ustala sposób obliczania tej wartości. Co zostało wskazane w § 1 pkt 2 lit. i projektu rozporządzenia. Uchylenie w § 21 ust. 16 oraz zmiany proponowane w § 21 ust. 17 służą umożliwieniu stosowania mark-upów jako składnika stawki jednostkowej związanego z uwzględnieniem rodzaju wykonywanych przewozów (segmentacja rynku). Celem w tym zakresie jest dążenie do zrównoważenia warunków konkurencyjności w realizacji przewozów towarowych i pasażerskich. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że art. 32 ust. 1 dyrektywy 2012/34/UE dopuszcza możliwość wprowadzania tzw. mark-upu również w przypadku opłat dotyczących przewozów pasażerskich dotowanych ze środków publicznych.

Zmiany opisane w § 1 pkt 2 lit. l oraz lit. n projektu polegają na doprecyzowaniu w § 21 ust. 17a i 20 opisu części stawki związanej z rodzajem wykonywania przewozów.

Natomiast w § 1 pkt 2 lit. m i lit. o projektu rozporządzenia zmodyfikowano sposób przeprowadzania analizy rynku, o której mowa w § 21 ust. 17 zmienianego rozporządzenia. Ma to na celu wprowadzenie bardziej przejrzystych i niedyskryminujących zasad jej tworzenia – w tym przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi przewoźnikami kolejowymi. W związku z tym w dodawanym w § 21 ust. 20a został nałożony na zarządcę infrastruktury kolejowej obowiązek podania do publicznej wiadomości wyników przeprowadzonej analizy rynku. Publikacja przeprowadzonej analizy rynku powinna ukazać się na stronie internetowej zarządcy nie później niż w ciągu miesiąca od dnia jej dokonania.

Zmiany ust. 22 i 24 w § 21 mają charakter legislacyjny i wynikają z uchylecia ust. 7, 8 i 16 w § 21 rozporządzenia.

Zmiana treści § 23 ukierunkowana jest na alokację zdolności przepustowej, szczególnie w segmencie przewozów towarowych. Kolejowe przewozy towarowe, w odróżnieniu od przewozów pasażerskich, cechuje zmienność zapotrzebowania na przejazd pociągu oraz uzależnienie rezygnacji z trasy od czynników często zależnych jedynie od nadawcy ładunku. Obecny system ustalania opłat rezerwacyjnych niesie za sobą ryzyko powstania dużych kosztów po stronie przewoźników towarowych, jeśli przejazd pociągu został zamówiony

w Rocznym Rozkładzie Jazdy (RRJ), a trasa pociągu musi zostać odwołana. Skutkiem powyższego jest fakt, że przewozy towarowe w około 90% zamawiane są w Indywidualnym Rozkładzie Jazdy (IRJ). Czynnikiem stabilizującym rozkład jazdy pociągów, zarówno po stronie zarządcy infrastruktury, jak i przewoźników kolejowych jest dążenie do realizacji przewozów na podstawie rocznego, a nie indywidualnego rozkładu jazdy pociągów. Co można osiągnąć m.in. poprzez ujednolicenie wysokości opłat rezerwacyjnych w ramach RRJ oraz IRJ. Takie rozwiązanie znacząco ograniczy ryzyko ekonomiczne przewoźników kolejowych, a tym samym wpłynie na podniesienie konkurencyjności transportu kolejowego względem transportu drogowego. Dodatkowo pozwoli to na uwzględnienie interesu współfinansowanego ze środków publicznych zarządcy infrastruktury, przez wprowadzenie progu naliczania opłaty rezerwacyjnej w wysokości 100% opłaty podstawowej, w przypadku niezłożenia rezygnacji. Dzięki czemu znacząco zostanie ograniczone sztuczne blokowanie przepustowości linii kolejowych, która będzie mogła zostać wykorzystana przez innych aplikantów.

Zmiana zaproponowana w treści § 27 ust. 1 (§ 1 pkt 4 projektu) polegająca na dodaniu pkt 19a ma charakter porządkowy i służy wyraźnemu (literalnemu) wyszczególnieniu planu wykonania jako elementu, który jest ujmowany w regulaminie sieci. Warto dodać, że zarządca jest obowiązany do opracowania planu wykonania na podstawie art. 30f ust. 4 ww. ustawy, a wprowadzana zmiana w żaden sposób nie wpływa na ten obowiązek. Omawiany plan określa m.in. sposób ustalenia wysokości rekompensat należnych z tytułu opóźnienia pociągu, podmiotu wypłacającego rekompensatę oraz podmiotu uprawnionego do otrzymania rekompensaty i odpowiedzialność za działania zakłócające eksploatację sieci kolejowej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 projektowanego rozporządzenia zarządcy infrastruktury kolejowej dostosują swoje regulaminy sieci do nowych przepisów w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Jest to wystarczający termin na dostosowanie regulaminów sieci do nowych wymagań.

Natomiast według § 2 ust. 2 opłatę rezerwacyjną, o której mowa w § 23 rozporządzenia zmienianego w brzmieniu nadanym § 1 pkt 3 projektu rozporządzenia będzie naliczać się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym rozporządzenie wejdzie w życie.

Na podstawie § 3 projektowanego rozporządzenia, do cennika opracowanego dla rocznego rozkładu jazdy pociągów obowiązującego w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia oraz do opracowywania projektu cennika w ramach rocznego rozkładu jazdy pociągów obowiązującego od dnia 14 grudnia 2025 r., zastosowanie będą miały przepisy dotychczasowe

dotyczące sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej. Przepis ten jest istotny dla jednoznacznego wskazania na brak konieczności dostosowania obowiązujących cenników do nowych regulacji jak również, z uwagi na fakt, że nowe przepisy wejdą w życie w trakcie tworzenia cenników na RRJ 2025/2026, dla uniknięcia wprowadzania nowych zasad w trakcie tworzenia rozkładów jazdy.

Nie ma konieczności zamieszczania w projekcie innych przepisów przejściowych niż zawarte w § 2 i § 3 projektowanego rozporządzenia. Zgodnie z intencją projektodawcy projektowane rozporządzenie wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Jest to wystarczający termin na dostosowanie się adresatów do nowych przepisów.

Nie ma możliwości osiągnięcia celu za pomocą innych środków niż zmiana rozporządzenia.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia.

Zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.), projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, z chwilą przekazania do uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych.

Regulacje zawarte w projektowanym rozporządzeniu nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), zatem nie podlega ono notyfikacji.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.