

Warszawa, dnia 12 lipca 2017 r.

Poz. 24

**DECYZJA NR DRRK-WKL.730.14.2017.PW
PREZESA URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO**

z dnia 6 lipca 2017 r.

w sprawie zatwierdzenia projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej na rjp 2017/2018, przedłożonego przy wniosku Zarządcy z 7 marca 2017 r. nr NK.047.06.2017 (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego – 12 kwietnia 2017 r.), sprecyzowanego pismem z 23 maja 2017 r. nr NK.047.06.2017, przedłożonego przez Dolnośląską Służbę Dróg i Kolei we Wrocławiu

Na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257), zwanej dalej „k.p.a.”, w związku z art. 16 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), zwanej dalej „ustawą zmieniającą k.p.a.”, oraz w związku z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. d, art. 13a ust. 1 oraz art. 33 ust. 4, 8, 14 i 15 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1727 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o transporcie kolejowym”, po rozpatrzeniu wniosku zarządcy infrastruktury kolejowej Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei we Wrocławiu, zwanej dalej „Zarządcą”, z 7 marca 2017 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego – 12 kwietnia 2017 r.) nr NK.047.06.2017, sprecyzowanego pismem z 23 maja 2017 r. nr NK.047.06.2017, w sprawie zatwierdzenia przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, zwanego dalej „Prezesem UTK”, projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej na rozkład jazdy pociągów 2017/2018, zwany dalej „rjp 2017/2018”,

ODMAWIAM ZATWIERDZENIA

projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej na rjp 2017/2018, przedłożonego przy wniosku Zarządcy z 7 marca 2017 r. nr NK.047.06.2017 (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego – 12 kwietnia 2017 r.), sprecyzowanego pismem z 23 maja 2017 r. nr NK.047.06.2017.

UZASADNIENIE

Stan faktyczny:

Wnioskiem z 7 marca 2017 r. (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego – 12 kwietnia 2017 r.) Zarządca zwrócił się do Prezesa UTK o zatwierdzenie projektu stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej oraz za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów na rjp 2017/2018.

Prezes UTK pismem z 11 maja 2017 r. nr DRRK-WKL.730.14.2017.4.PW wezwał Zarządcę do wyjaśnienia w terminie 7 dni, czy wniosek należy traktować jako wniosek, o którym mowa w art. 33 ust. 14 ustawy o transporcie kolejowym, a więc wniosek o zatwierdzenie w drodze decyzji projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej.

Pismem z 23 maja 2017 r. nr NK.047.06.2017 (data wpływu do Urzędu Transportu Kolejowego – 29 maja 2017 r.) Zarządca poinformował, że wniosek należy traktować jako wniosek o zatwierdzenie w drodze decyzji projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej.

Pismem z 1 czerwca 2017 r. nr DRRK-WKL.730.14.2017.7.PW Prezes UTK zawiadomił Zarządcę o wszczęciu na wniosek postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej na rjp 2017/2018 oraz zgromadzonym materiale dowodowym będącym podstawą niniejszego rozstrzygnięcia, a także o przysługującym Zarządcy prawie, na podstawie art. 10 § 1 i art. 73 § 1 k.p.a., do składania oświadczeń i stanowisk w sprawie oraz wypowiedzania się co do materiałów zebranych w sprawie, a także przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów,

w nieprzekraczalnym terminie 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia. Zarządca nie skorzystał z przysługującego mu prawa.

Na potrzeby postępowania administracyjnego zostały zgromadzone następujące materiały dowodowe:

- 1) autoryzacja bezpieczeństwa z 7 kwietnia 2015 r. nr PL2120150000;
- 2) pismo Zarządcy z 30 lipca 2015 r. nr NK.047.02.2015, w którym Zarządca oświadczył, że *na mocy art. 31 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. U. UE L 343/32), podejmuje decyzję o stopniowym dostosowywaniu się do aktów wykonawczych wydanych w związku ze stosowaniem w. wym. dyrektywy, w szczególności do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/909 z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie zasad obliczania kosztów, które są ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągu (Dz. U. UE L 148/17).*
- 3) uchwała nr XV/337/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 października 2015 r. – Statut Zarządcy, <http://bip.dsdik.wroc.pl/?a=1&id=10439>.

Stan prawny:

Przedmiotem niniejszego postępowania jest zatwierdzenie przez Prezesa UTK projektu cennika na rjp 2017/2018, w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, centralnym organem administracji rządowej, będącym krajową władzą bezpieczeństwa i krajowym regulatorem transportu kolejowego w rozumieniu przepisów Unii Europejskiej, zwanej dalej „UE”, z zakresu bezpieczeństwa i regulacji transportu kolejowego, właściwym w szczególności w sprawach regulacji transportu kolejowego jest Prezes UTK.

Uwzględniając Dyrektywę 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 grudnia 2012, str. 32), zwaną dalej „dyrektywą 2012/34”, w szczególności jej art. 31 ust. 3, wydane zostało 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. U. UE L 148/17), zwane dalej „rozporządzeniem UE”. Rozporządzenie to stosowane jest od 1 sierpnia 2015 r., wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem dyrektywy 2012/34, zarządca infrastruktury może podjąć decyzję o stopniowym dostosowywaniu się do aktów wykonawczych wydanych w związku ze stosowaniem dyrektywy 2012/34, przez okres nie dłuższy niż cztery lata po wejściu w życie tych aktów wykonawczych, z zastrzeżeniem jednak wskazanym w art. 9 rozporządzenia UE, zobowiązującym zarządcę infrastruktury do przedstawienia organowi regulacyjnemu swojej metody obliczania kosztów bezpośrednich oraz, w stosownych przypadkach, planu stopniowego wdrażania, nie później niż do 3 lipca 2017 r.

Zarządca podjął decyzję o stopniowym wprowadzaniu zasad obliczania kosztów bezpośrednich, o których mowa w rozporządzeniu UE, o czym poinformował pismem z 30 lipca 2015 r. nr NK.047.02.2015. Mając na uwadze powyższe, niniejsze postępowanie zostało przeprowadzone w oparciu o przepisy prawa krajowego, przy uwzględnieniu przesłanek rozporządzenia UE i dyrektywy 2012/34.

30 grudnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1923), zwana dalej „ustawą zmieniającą”.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. d ustawy o transporcie kolejowym do zadań Prezesa UTK należy nadzór nad sprawiedliwym i niedyskryminującym traktowaniem przez zarządców wszystkich aplikantów w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej poprzez nadzór nad poprawnością ustalania i pobierania przez zarządcę opłat za udostępnianie infrastruktury kolejowej.

Na podstawie art. 13a ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym do postępowania przed Prezesem UTK stosuje się, z zastrzeżeniem art. 13b ust. 2 i 3, przepisy k.p.a.

W myśl art. 104 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę, przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Organ administracji publicznej wszczyna, na podstawie art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne na żądanie strony lub z urzędu.

Zgodnie z art. 16 ustawy zmieniającej k.p.a., do postępowań administracyjnych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostateczną decyzją lub postanowieniem stosuje się przepisy k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym, z tym że do tych postępowań stosuje się przepisy art. 96a–96n k.p.a.

W toku postępowania, zgodnie z art. 7 k.p.a., organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zgodnie z treścią art. 33 ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, zarządca opracowuje system pobierania opłat na okres obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów oparty na takich samych zasadach w odniesieniu do wszystkich aplikantów dla całej sieci kolejowej.

W myśl art. 33 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym, zarządca pobiera od przewoźnika kolejowego opłatę za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, związane ze zrealizowanym przejazdem pociągu, zwaną dalej „opłatą podstawową”.

Przepis art. 33 ust. 5 ustawy o transporcie kolejowym stanowi, że opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej jest obliczana jako iloczyn przebiegu pociągu i stawki jednostkowej określonej dla przejazdu pociągu na odległość jednego kilometra.

Stawkę jednostkową opłaty podstawowej, zgodnie z art. 33 ust. 6 ustawy o transporcie kolejowym, ustala się po kosztach bezpośrednich, jakie zarządca ponosi jako rezultat przejazdu pociągu. W celu odzyskania całości ponoszonych kosztów zarządca może, jeżeli wykaże, że kondycja rynku to umożliwia, dokonać podwyżki stawek.

Zgodnie z art. 33 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym zarządca może pobierać od przewoźników kolejowych opłatę za usługi wykonane w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, związane ze zrealizowanymi manewrami, zwaną dalej „opłatą manewrową”.

Zgodnie z treścią art. 33 ust. 9 ustawy o transporcie kolejowym, stawki jednostkowe opłaty manewrowej ustalane są przez zarządcę po kosztach bezpośrednich, jakie zarządca ponosi jako rezultat wykonania manewrów.

W myśl art. 33 ust. 14 ustawy o transporcie kolejowym projekt cennika, o którym mowa w ust. 13, zarządca, niezwłocznie po jego opracowaniu, umieszcza w regulaminie sieci oraz, nie później niż w terminie 9 miesięcy przed rozpoczęciem okresu obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów, przedkłada do zatwierdzenia Prezesowi UTK w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej obejmującego kalkulację wysokości zastosowanych stawek częściowych i współczynników.

Stosownie do art. 33 ust. 15 ustawy o transporcie kolejowym, Prezes UTK w terminie 90 dni od dnia otrzymania projektu cennika, o którym mowa w ust. 13, w drodze decyzji, zatwierdza go w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej albo odmawia jego zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia jego niezgodności z obowiązującymi przepisami.

W myśl art. 35 ust. 1 pkt 9 ustawy o transporcie kolejowym minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia: sposób ustalania opłat, o których mowa w art. 33 ust. 2-4, 8 i 11, oraz minimalne stawki opłat, o których mowa w art. 33 ust. 2 i 3.

W związku z powyższym zostało wydane Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie udostępniania infrastruktury kolejowej (Dz. U. z 2017 r., poz. 755), zwane dalej „rozporządzeniem MliB”.

Na podstawie § 21 ust. 1 rozporządzenia MliB, stawkę jednostkową opłaty podstawowej ustala się jako sumę części stawki zależnej od kosztów bezpośrednich, o których mowa w art. 33 ust. 6 ustawy, oraz części stawki związanej z rodzajem wykonywanych przewozów.

W § 21 ust. 2 rozporządzenia MliB wskazuje się, że część stawki zależną od kosztów bezpośrednich ustala się jako sumę części stawki zależnej od masy pociągu i kategorii linii kolejowych oraz części stawki zależnej od traktacji pociągu.

Zgodnie z § 21 ust. 3 rozporządzenia MliB część stawki zależną od masy pociągu i kategorii linii kolejowych ustala się jako iloczyn średniej stawki zależnej od masy pociągu i kategorii linii kolejowych oraz

- a) współczynnika różnicującego średnią stawkę w zależności od masy pociągu;
- b) współczynnik różnicujący średnią stawkę w zależności od kategorii linii kolejowej.

Średnią stawkę zależną od masy pociągu i kategorii linii kolejowych zgodnie z § 21 ust. 4 rozporządzenia MliB ustala się jako iloraz planowanych kosztów bezpośrednich, z wyłączeniem kosztów udostępniania urządzeń dostarczających energię trakcyjną, oraz planowanej pracy eksploatacyjnej.

W myśl § 21 ust. 5 rozporządzenia MliB, zarządca definiuje kategorie linii kolejowej w zależności od parametrów, które w istotny sposób wpływają na koszty ich utrzymania i remontów. Zarządca może w szczególności zdefiniować kategorie linii w zależności od dopuszczalnej prędkości lub dopuszczalnego nacisku osi. Poszczególne kategorie zarządca nadaje oznaczenie cyfrowe tak, aby ze wzrostem parametrów linii oznaczenie cyfrowe malało. Kategoria linii kolejowej przypisywana jest do całej linii kolejowej lub jej poszczególnych odcinków.

Kategorię linii kolejowych, zgodnie z § 21 ust. 6 rozporządzenia MliB, ustala się jako średnią kategorię linii kolejowej ważoną długością odcinków, określoną z dokładnością do części dziesiętnej.

Zgodnie z § 21 ust. 7 rozporządzenia MliB dla średniej stawki zależnej od masy pociągu i kategorii linii kolejowej ustala się średnią wartość:

- a) masy pociągu z dokładnością do 1 tony;
- b) kategorii linii kolejowej.

Stosownie do § 21 ust. 8 rozporządzenia MliB średnie wartości, o których mowa w § 21 ust. 7 rozporządzenia MliB, stanowią średnie ważone pracą eksploatacyjną dla ostatniego zakończonego okresu obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów.

W myśl § 21 ust. 9 rozporządzenia MliB zarządca określa w regulaminie sieci wzór, według którego ustala się wartość współczynnika różnicującego średnią stawkę w zależności od masy pociągu. Alternatywnie zarządca może ustalić równe przedziały masy pociągu, nie mniejsze niż 10 ton i nie większe niż 100 ton, dla których ustala jednolity współczynnik różnicujący średnią stawkę w zależności od masy pociągu.

Zgodnie z § 21 ust. 10 rozporządzenia MliB, wzór albo współczynnik, o którym mowa powyżej, określa się w taki sposób, aby:

- a) dla średniej masy pociągu wartość współczynnika wynosiła 1;
- b) stawka jednostkowa rosła wraz ze wzrostem masy pociągu;
- c) planowane przychody z opłaty podstawowej i manewrowej, z wyłączeniem przychodów związanych z rodzajem trakcji oraz rodzajem wykonywanych przewozów, były równe planowanej wysokości kosztów bezpośrednich, z wyłączeniem kosztów udostępniania urządzeń dostarczających energię trakcyjną.

Zgodnie z § 21 ust. 11 rozporządzenia MliB zarządca określa wartości współczynnika różnicującego średnią stawkę w zależności od kategorii linii kolejowych w taki sposób, aby:

- a) dla średniej kategorii linii kolejowej wartość współczynnika wynosiła 1;
- b) stawka jednostkowa rosła wraz ze zmniejszeniem oznaczenia cyfrowego kategorii linii kolejowej;
- c) planowane przychody z opłaty podstawowej i manewrowej, z wyłączeniem przychodów związanych z rodzajem trakcji oraz rodzajem wykonywanych przewozów, były równe planowanej wysokości kosztów bezpośrednich, wyłączeniem kosztów udostępniania urządzeń dostarczających energię trakcyjną.

Zgodnie z § 21 ust. 12 rozporządzenia MliB, część stawki zależna od trakcji pociągu jest ustalana jako iloraz planowanych kosztów bezpośrednich w zakresie udostępniania urządzeń dostarczających energię trakcyjną, oraz planowanej pracy eksploatacyjnej dla pociągów prowadzonych trakcją elektryczną. Część stawki zależna od trakcji pociągu wynosi 0 zł/pociągokilometr dla pociągów prowadzonych trakcją inną niż elektryczna.

Planowaną wysokość kosztów, zgodnie z § 21 ust. 13 rozporządzenia MliB, ustala się na podstawie wysokości odpowiednich kosztów bezpośrednich w ostatnim zakończonym roku obrotowym z uwzględnieniem:

- a) współczynnika zmienności pracy eksploatacyjnej, ustalonego jako iloraz liczby dni w rocznym rozkładzie jazdy pociągów, na który ustala się stawki, i liczby dni w ostatnim zakończonym roku;
- b) planowanych wskaźników inflacji na dwa kolejne lata po roku, który się zakończył albo, w przypadku kosztów wynagrodzeń, planowanych wskaźników dynamiki realnej wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej.

Jeżeli zarządca nie ponosił albo nie ewidencjonował kosztów w ostatnim zakończonym roku obrotowym, zgodnie z § 21 ust. 14 rozporządzenia MliB, planowaną wysokość kosztów ustala się na podstawie wartości szacunkowych.

W myśl § 21 ust. 15 rozporządzenia MliB planowaną wielkość pracy eksploatacyjnej, o której mowa w ust. 4 i ust. 12 pkt 1 tego rozporządzenia, ustala się na podstawie wielkości odpowiedniej pracy eksploatacyjnej w ostatnim zakończonym rocznym rozkładzie jazdy pociągów z uwzględnieniem współczynnika zmienności pracy eksploatacyjnej, ustalonego jako iloraz liczby dni w rocznym rozkładzie jazdy pociągów, na który ustala się stawki, i liczby dni w ostatnim zakończonym rocznym rozkładzie jazdy pociągów.

Zgodnie z § 21 ust. 16 rozporządzenia MliB część stawki związana z rodzajem wykonywanych przewozów, o której mowa w ust. 1, przyjmuje wartość 0 zł/pociągokilometr w odniesieniu do przewozów, których wykonywanie jest uzależnione od dofinansowania ze środków publicznych.

Ponadto, w myśl § 21 ust. 17 rozporządzenia MliB, w odniesieniu do przewozów innych niż określone w ust. 16, zarządca może określić w regulaminie sieci wartość składnika stawki wyższą niż 0 zł/pociągokilometr, jeżeli

na podstawie analizy rynku wykazał, że taka wartość składnika nie spowoduje przejścia przewozów przez transport samochodowy.

Przepis § 21 ust. 18 rozporządzenia MliB wskazuje, że analizy rynku zarządca dokonuje nie rzadziej niż raz na trzy lata z uwzględnieniem co najmniej następującego podziału segmentów rynku:

- a) przewozy pasażerskie/przewozy towarowe;
- b) wojewódzkie przewozy pasażerskie/międzywojewódzkie przewozy pasażerskie;
- c) przewozy towarów niebezpiecznych/pozostałe przewozy towarowe;
- d) przewozy krajowe/przewozy międzynarodowe;
- e) przewozy w ramach transportu kombinowanego/przewozy wykonywane wyłącznie transportem kolejowym;
- f) przewozy całopociągowe/przewozy ładunków rozproszonych;
- g) przewozy realizowane w ramach rocznego rozkładu jazdy/przewozy realizowane w ramach indywidualnego rozkładu jazdy.

Zgodnie z treścią § 21 ust. 19 rozporządzenia MliB zarządca może dokonać analizy, o której mowa powyżej, z uwzględnieniem opracowanego we własnym zakresie, bardziej szczegółowego podziału rynku przewozów.

W myśl § 21 ust. 20 rozporządzenia MliB zarządca może odstąpić od przeprowadzania analizy jeżeli przyjmie, że wartość składnika związanego z rodzajem wykonywanych przewozów, o którym mowa w ust. 1, wynosi 0 zł/pociągokilometr dla wszystkich rodzajów przewozów.

Przepis § 21 ust. 21 rozporządzenia MliB stanowi, że planowane zmiany w zasadach ustalania części stawki związanej z rodzajem wykonywanych przewozów, o której mowa w ust. 1, zarządca podaje do publicznej wiadomości nie później niż trzy miesiące przed upływem terminu publikacji regulaminu sieci.

Zgodnie z § 21 ust. 25 rozporządzenia MliB zarządca ustala masę pociągu do kalkulacji stawki, o której mowa w ust. 1, oraz do ustalenia opłaty podstawowej na podstawie stanu faktycznego albo planowanego.

Koszty bezpośrednie, zgodnie z § 21 ust. 26 rozporządzenia MliB, zarządca ustala zgodnie z rozporządzeniem UE.

Zgodnie z § 28 rozporządzenia MliB, do czasu pełnego wdrożenia metody obliczania kosztów, o której mowa w art. 9 rozporządzenia UE w zakresie sposobu ustalania kosztów bezpośrednich, zarządcy stosują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. poz. 788 oraz z 2015 r. poz. 1723), zwanego dalej „rozporządzeniem z 2014 r.”.

Zgodnie z § 24 ust. 1 rozporządzenia MliB, opłatę manewrową, o której mowa w art. 33 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym, ustala się tak, jak opłatę podstawową za przejazd pociągu po linii kolejowej najniższej kategorii. Zarządca może ustalić w regulaminie sieci średnią masę składu pojazdów kolejowych podlegającego manewrom lub średnią odległość przejazdu, przyjmowane do obliczenia opłaty. Zgodnie z ust. 2 tego rozporządzenia, jeżeli zarządca nie zarządza linią kolejową, może stosować opłatę manewrową w wysokości określonej dla linii kolejowej, z którą zarządzana przez niego droga kolejowa jest połączona.

Zgodnie z § 7 ust. 6 rozporządzenia z 2014 r., do kosztów zarządcy, które mają być sfinansowane z opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej przyjmuje się tę część kosztów – związanych z ruchem pociągów, która jest bezpośrednio ponoszona przez zarządcę jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami. Do kosztów tych zalicza się w szczególności część kosztów kwalifikowanych:

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

Przepis § 7 ust. 7 rozporządzenia z 2014 r. stanowi, że do kosztów, 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 przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami. Do kosztów tych zalicza się w szczególności koszty:

- a) administracji;
- b) ochrony infrastruktury i porządku na terenach kolejowych;
- c) finansowe;
- d) pośrednie.

W trakcie postępowania Prezes UTK zważył, co następuje:

Zarządca opublikował na swojej stronie internetowej projekt stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej oraz za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów na rjp 2017/2018.

Stosownie do art. 33 ust. 14 ustawy o transporcie kolejowym, zarządca zobowiązany jest, niezwłocznie po opracowaniu projektu cennika umieścić go w regulaminie sieci oraz, nie później niż w terminie 9 miesięcy przed rozpoczęciem okresu obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów, przedłożyć do zatwierdzenia Prezesowi UTK projekt cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej obejmującego kalkulację wysokości zastosowanych stawek częściowych i współczynników. Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy zmieniającej, projekt cennika, o którym mowa w art. 33 ust. 13 ustawy o transporcie kolejowym, na rozkład jazdy pociągów obowiązujący od 10 grudnia 2017 r. zarządca przedkłada do zatwierdzenia Prezesowi UTK nie później niż do 10 kwietnia 2017 r. Zarządca z opisanego obowiązku wywiązał się, przedkładając wniosek z 7 marca 2017 r. (data stempla pocztowego – 7 kwietnia 2017 r.).

Mając na względzie przepisy ustawy o transporcie kolejowym i rozporządzenie MliB, poddano szczegółowej analizie przedłożony przez Zarządcę wniosek o zatwierdzenie projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej na rjp 2017/2018.

I. Infrastruktura kolejowa Zarządcy:

Zgodnie z autoryzacją bezpieczeństwa z 7 kwietnia 2015 r. nr PL2120150000 Zarządca zarządza infrastrukturą kolejową o długości 32,606 km, na którą składają się dwie niezelektryfikowane linie kolejowe:

- nr 311, odcinek Szklarska Poręba Górna – Granica Państwa, dopuszczalna prędkość techniczna wynosi 50 km/h;
- nr 326, odcinek Wrocław Zakrzów – Trzebnica, dopuszczalna prędkość techniczna wynosi 80 km/h.

Po zarządzanej przez Zarządcę infrastrukturze prowadzony jest wyłącznie ruch pasażerski.

Zarządca jest samorządową jednostką budżetową i działa na podstawie m.in. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.) oraz uchwały z dnia 29 października 2015 r. nr XV/337/15 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.

II. Wniosek przygotowany w oparciu o nieobowiązujące przepisy prawa

Zarządca w przedłożonym Prezesowi UTK do zatwierdzenia projekcie cennika stawek jednostkowych opłaty podstawowej i manewrowej na rjp 2017/2018 w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej zastosował metodologię określania ww. stawek, opartą na przepisach rozporządzenia z 2014 r. We wniosku nie przedłożył sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty, która mogłaby być uznana za opłatę manewrową.

Wyjaśnić należy, że przepisy rozporządzenia z 2014 r. wydane zostały na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 35 ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej i zostały uchylone z dniem 30 grudnia 2016 r. Z uwagi na zmianę ustawy o transporcie kolejowym, w szczególności przepisu określającego delegację ustawową do wydania rozporządzenia, z dniem 11 kwietnia 2017 r. weszło w życie rozporządzenie MliB i to jego zapisy powinny być podstawą określania sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej.

Należy zwrócić uwagę, że z art. 11 ust. 3 ustawy zmieniającej wynika, iż tylko do 9 grudnia 2017 r. zarządca może stosować przepisy dotychczasowe, a więc te sprzed wejścia w życie ustawy zmieniającej, w tym również rozporządzenie z 2014 r. i tylko do wskazanych w tym przepisie regulaminów i umów. Podsumowując, w ww. przepisie nie ma mowy o cennikach, a ponadto przedmiotowe postępowanie z wniosku dotyczy sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej na rjp 2017/2018, a więc dotyczy okresu od 10 grudnia 2017 r. Nie można zatem z ww. przepisu wyciągać wniosku, iż wniosek o zatwierdzenie cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej na rjp 2017/2018 może być oparty na przepisach uchylonego 30 grudnia 2016 r. rozporządzenia z 2014 r.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z § 29 rozporządzenia MliB – zarządcy do czasu pełnego wdrożenia metody obliczania kosztów, o której mowa w art. 9 rozporządzenia UE, wyłącznie w zakresie sposobu ustalania kosztów bezpośrednich, mogą stosować przepisy rozporządzenia z 2014 r. W pozostałym zakresie wniosek o zatwierdzenie cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej na rjp 2017/2018 musi być oparty na aktualnych przepisach ustawy o transporcie kolejowym oraz na przepisach rozporządzenia MliB. W stanie prawnym obowiązującym do 30 grudnia 2016 r. Prezes UTK zatwierdzał stawki jednostkowe opłaty podstawowej, a obecnie Prezes UTK zatwierdza metodologię, a więc sposób ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej.

Rozporządzenie MliB wydane na podstawie przepisu art. 35 ust. 1 pkt 9 ustawy o transporcie kolejowym, zgodnie z § 29 rozporządzenia MliB, weszło w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, które miało miejsce 10 kwietnia 2017 r. Zatem w dniu wydania decyzji w przedmiotowej sprawie należy zastosować aktualne przepisy ustawy o transporcie kolejowym oraz rozporządzenia MliB i to one powinny stanowić podstawę prawną decyzji wydawanej na podstawie wniosku. Niezgodność wniosku z obowiązującymi przepisami prawa stanowi podstawę do wydania decyzji odmawiającej zatwierdzenia cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej i manewrowej.

W doktrynie wielokrotnie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym organ administracji publicznej wydaje decyzję administracyjną na podstawie przepisów prawa obowiązujących w chwili jej wydania. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 16 kwietnia 2010 r. II SA/Kr 541/09 *Organy administracyjne orzekają według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wydawania przez nie decyzji. (...). Niezrealizowanie tego obowiązku łączy się z uchybieniem zasadzie prawdy obiektywnej (art. 7 i art. 77 § 1 KPA).*

Podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 października 2000 r., V SA 283/00, przyjęto, że: *Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie wiążą z datą wszczęcia postępowania podstawy faktycznej i prawnej rozpoznania sprawy. Miarodajny w tym zakresie jest stan obowiązujący w dacie wydania decyzji.*

Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 25 marca 2010 r. II SA/Op 145/10 Sąd orzekający podkreślił, że *Organy administracji publicznej obowiązane są do działania na podstawie przepisów prawa. Oznacza to, iż winny dokonać oceny i podjąć rozstrzygnięcie w oparciu o przepisy obowiązujące w dniu wydania decyzji. Obowiązek ten dotyczy również sytuacji gdy, przepisy prawa ulegną zmianie w czasie między wszczęciem postępowania, a rozpatrzeniem sprawy. W takim przypadku zachowując jej tożsamość organy winny przy orzekaniu uwzględnić nowy stan prawny, jeśli z nowych przepisów nie wynika co innego. (...)*

Do kwestii podstawy prawnej wydanej decyzji odniósł się także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, podkreślając, że *Jeżeli zdarzenie prawne (zdarzenie będące przedmiotem regulacji prawnej) miało miejsce pod rządami innych przepisów prawnych, niż te które obowiązują w dacie wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie, w przypadku braku przepisów przejściowych powstają wymagające rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjne co do tego, jakie przepisy prawa materialnego powinny mieć zastosowanie w sprawie. W przypadku decyzji konstytucyjnych, kształtujących stosunek administracyjnoprawny w chwili ich wydania, należy stosować przepisy obowiązujące w tej właśnie chwili (przepisy nowe), a w przypadku decyzji deklaracyjnych, stwierdzających ukształtowanie się stosunku administracyjnoprawnego z mocy samego prawa we wcześniejszym okresie, stosować należy przepisy obowiązujące w chwili konkretyzacji tego stosunku, na mocy których doszło do powstania stosunku prawnego (przepisy poprzednie).* Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 czerwca 2009 r. IV SA/Wa 517/09.

Również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Poznań z dnia 18 września 2014 r. IV SA/Po 72/14 podniesione zostało, że *W przypadku braku przepisów intertemporalnych, organ powinien uwzględnić stan prawny istniejący w dniu wydania decyzji, a nie w dniu wniesienia podania. W przeciwnym razie doszłoby do nieakceptowanej z punktu widzenia obowiązywania zasady praworządności sytuacji, w której organ orzekałby na podstawie nie obowiązujących już przepisów prawa.*

Reasumując, w przedmiotowej sprawie brak jest przepisów intertemporalnych, które dawałyby podstawę do orzekania zgodnie z treścią rozporządzenia z 2014 r., z wyjątkiem § 28 rozporządzenia MliB, który został omówiony powyżej.

Jak wynika z powyższego, oparcie metodologii ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej na rozporządzeniu z 2014 r. jest niezgodne z obowiązującym, w dacie wniesienia podania oraz wydania decyzji, stanem prawnym i stanowi przesłankę do odmowy zatwierdzenia przedłożonego przez Zarządcę projektu cennika stawek jednostkowych opłaty podstawowej.

III. Opłata za dostęp i korzystanie z peronów

We wniosku Zarządca przedłożył do zatwierdzenia stawki jednostkowe opłaty podstawowej za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, których sposób ustalania zgodnie z aktualnym stanem prawnym nie podlega przedłożeniu do zatwierdzenia przez Prezesa UTK, a które można zakwalifikować jako opłaty za dostęp do obiektu infrastruktury usługowej, uregulowane w rozdziale 6a ustawy o transporcie kolejowym.

Należy zwrócić uwagę na treść art. 33 ust. 10 ustawy o transporcie kolejowym, który stanowi, że zarządca określa maksymalny czas postoju pojazdów kolejowych w ramach minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej, nie krótszy niż 2 godziny, w odniesieniu do którego nie pobiera opłat za przydzieloną zdolność przepustową dla potrzeb postoju pojazdów kolejowych.

W myśl art. 4 pkt 52 ustawy o transporcie kolejowym, operatorem obiektu infrastruktury usługowej, zwanym dalej „operatorem”, jest podmiot wykonujący działalność polegającą na zarządzaniu obiektem infrastruktury usługowej lub

świadczeniu na rzecz przewoźników kolejowych co najmniej jednej z usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy o transporcie kolejowym.

Zgodnie z treścią ust. 2 Załącznika nr 2 do ustawy o transporcie kolejowym operatorzy obiektów infrastruktury usługowej świadczą na rzecz przewoźników kolejowych usługi w następujących obiektach infrastruktury usługowej:

- 1) stacja pasażerska;
- 2) terminal towarowy;
- 3) stacja rozrządowa oraz stacja manewrowa wyposażona w urządzenia, inne niż urządzenia sterowania ruchem kolejowym, przeznaczone do zestawiania składów pociągów lub wykonywania manewrów;
- 4) tory postojowe;
- 5) punkty zaplecza technicznego, z wyjątkiem punktów utrzymania naprawczego przeznaczonych dla pociągów dużych prędkości lub innego rodzaju taboru kolejowego wymagającego specjalistycznego zaplecza;
- 6) stanowiska techniczne, w tym stanowiska do czyszczenia i mycia taboru;
- 7) infrastruktura portów morskich i śródlądowych z dostępem do torów kolejowych;
- 8) instalacje pomocnicze;
- 9) kolejowe stacje paliw i instalacje do tankowania na tych stacjach.

W myśl ust. 3 Załącznika nr 2 do ustawy o transporcie kolejowym usługi, które mogą być świadczone na rzecz przewoźników kolejowych to także:

- 1) usługi dodatkowe:
 - a) prąd trakcyjny,
 - b) podgrzewanie składów pociągów pasażerskich,
 - c) dostawa paliwa, prace manewrowe i pozostałe usługi świadczone w celu obsługi urządzeń,
 - d) usługi świadczone na podstawie umów dostosowanych do indywidualnych potrzeb przewoźnika kolejowego dotyczące:
 - przekazywania informacji i obserwacji pociągu z przesyłką zawierającą towar niebezpieczny,
 - opracowania warunków i zarządzania przewozu oraz nadzoru nad przewozem przesyłek nadzwyczajnych;
- 2) usługi pomocnicze:
 - a) dostęp do sieci telekomunikacyjnych,
 - b) dostarczanie informacji uzupełniających,
 - c) rewizja techniczna taboru,
 - d) dostęp do systemu sprzedaży biletów na stacjach pasażerskich,
 - e) utrzymanie naprawcze taboru kolejowego świadczone w punktach zaplecza technicznego przeznaczonego dla pociągów dużych prędkości lub innego rodzaju taboru kolejowego wymagającego specjalistycznego zaplecza.

W stosunku do obiektów infrastruktury usługowej stosowane są szczególnie zasady ich udostępniania i pobierania opłat za korzystanie. Podkreślić należy, że obiektem infrastruktury usługowej jest obiekt budowlany wraz z gruntem, na którym jest usytuowany oraz instalacjami i urządzeniami. W jego skład mogą wchodzić elementy infrastruktury kolejowej określone w Załączniku nr 1 do ustawy o transporcie kolejowym, w tym tory kolejowe, o ile stanowią element obiektu infrastruktury usługowej. W takiej sytuacji, zgodnie z treścią art. 35a ust. 1 pkt. 2 ustawy o transporcie kolejowym, nie ma konieczności udostępniania infrastruktury kolejowej, zgodnie z przepisami art. 29-35 ustawy o transporcie kolejowym. Wobec powyższego możliwe jest udostępnianie infrastruktury kolejowej stanowiącej element obiektu infrastruktury usługowej na zasadach określonych w rozdziale 6a ustawy o transporcie kolejowym. O tym, czy obiekt jest zaliczany do obiektów infrastruktury usługowej, decyduje jego funkcja, określona w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy o transporcie kolejowym, niezależnie od tego, czy w skład obiektu wchodzi infrastruktura kolejowa.

Zgodnie z art. 36e ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym, operator określa wysokość opłat, które pobiera od przewoźników kolejowych za dostęp do obiektu. Opłaty te nie mogą przekraczać kosztów udostępniania obiektu

ponoszonych przez operatora powiększonych o rozsądny zysk określony jako stopa zwrotu z kapitału własnego ustalona przez operatora, uwzględniająca ewentualne ryzyka, w szczególności związane z przychodami, oraz średnią stopę zwrotu dla danego sektora w ostatnich latach, nie większą niż 10%.

Zgodnie z art. 36f ust. 1 i 3 ustawy o transporcie kolejowym, wysokość opłat, o których mowa w art. 36e ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym, powinna zostać określona w regulaminie obiektu, który operator ma obowiązek nie później niż na 2 tygodnie przed dniem publikacji regulaminu sieci, opublikować na swojej stronie internetowej oraz przekazać Prezesowi UTK i zarządcy, z którego siecią kolejową jest połączony obiekt, ewentualnie poinformować ww. podmioty o stronie internetowej, na której regulamin obiektu został opublikowany.

Określenie przez operatora obiektu infrastruktury usługowej wysokości opłat, o których mowa powyżej, jak również pobieranie opłat z tytułu udostępniania i korzystania przez przewoźników kolejowych z obiektu infrastruktury usługowej nie wymaga wydania przez Prezesa UTK uprzedniej decyzji w przedmiocie zatwierdzenia wysokości opłaty.

Z treści wniosku wynika, że infrastruktura kolejowa, którą Zarządca zamierza udostępniać stanowi element obiektu infrastruktury usługowej. Możliwe jest zatem, chociażby częściowo, zastosowanie procedury określonej w rozdziale 6a ustawy o transporcie kolejowym. Należy przy tym podkreślić, że stawki za dostęp do obiektów infrastruktury usługowej nie są zatwierdzane przez Prezesa UTK. Operator sam określa wysokość opłat na zasadach wskazanych w art. 36e ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym i po spełnieniu przesłanek określonych w art. 36f ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym (publikacja wysokości opłat w regulaminie obiektu jak również przekazanie regulaminu Prezesowi UTK oraz zarządcy, z którego siecią kolejową obiekt jest połączony) może, począwszy od 10 grudnia 2017 r., pobierać opłaty z tytułu dostępu do obiektu.

Podsumowanie

Oparcie przez Zarządcę metodologii ustalania stawki jednostkowej opłaty podstawowej na rozporządzeniu z 2014 r., co jest niezgodne z obowiązującym w dacie wydania decyzji stanem prawnym, stanowi przesłankę do odmowy zatwierdzenia przedłożonego przez Zarządcę projektu cennika w części dotyczącej sposobu ustalania stawek jednostkowych opłaty podstawowej. Ponadto we wniosku Zarządca nie przedłożył sposobu ustalania stawki jednostkowej opłaty, która mogłaby być uznana za opłatę manewrową.

Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 33 ust. 18 ustawy o transporcie kolejowym, w przypadku odmowy zatwierdzenia cennika zarządca podejmuje decyzję o:

- 1) stosowaniu w okresie obowiązywania rozkładu jazdy pociągów, którego projekt cennika dotyczył, cennika obowiązującego w poprzednim okresie obowiązywania rocznego rozkładu jazdy pociągów albo
- 2) opracowaniu nowego projektu cennika i ponownym przedstawieniu go do zatwierdzenia w trybie, o którym mowa w ust. 15.

W przypadku opisanym w pkt 1 powyżej, zarządca w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji Prezesa UTK odmawiającej zatwierdzenia projektu cennika, informuje Prezesa UTK o swojej decyzji oraz aktualizuje regulamin sieci w zakresie cennika.

Należy mieć na uwadze, zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy zmieniającej, że przepisów ustawy o transporcie kolejowym w brzmieniu obowiązującym od 30 grudnia 2016 r. nie stosuje się do udostępniania obiektów infrastruktury usługowej w okresie do dnia 9 grudnia 2017 r. Z powyższego wynika więc, że co do zasady, począwszy od 10 grudnia 2017 r., do świadczenia usług wymienionych w Załączniku nr 2 ust. 2 i 3 ustawy o transporcie kolejowym należy stosować przepisy dotyczące udostępniania obiektów infrastruktury usługowej, w tym rozdział 6a i 6b oraz art. 35a ust. 1 pkt 2 oraz art. 35a ust. 2.

W przypadku opisanym w pkt 2 powyżej, zarządca w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji Prezesa UTK odmawiającej zatwierdzenia projektu cennika przedstawia Prezesowi UTK poprawiony projekt cennika oraz aktualizuje regulamin sieci w zakresie projektu cennika.

Mając na uwadze powyższe, Prezes UTK postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Stosownie do treści art. 13b ust. 2 i ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym w związku z art. 479⁶⁹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 z późn. zm.) od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa UTK.

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego: *Ignacy Góra*