



Pan Andrzej Bittel

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

OPINIA

do projektu rozporządzenia Ministra Infrastruktury

w sprawie interoperacyjności

projekt z dnia 31.03.2021 r.

1) Uwagi generalne:

Projektowane rozporządzenie jest istotnym aktem prawnym w zakresie regulowania zasad wykazywania zgodności z wymaganiami zasadniczymi interoperacyjności. Spójność i przejrzystość tych zasad ma wpływ min. na możliwość terminowej realizacji inwestycji kolejowych.

Zakres zmian do rozporządzenia powinien uwzględniać ostatnie zmiany przepisów ustawy o transporcie kolejowym oraz nowe akty prawne wynikające z wdrożenia tzw. filaru technicznego IV pakietu kolejowego. Szczególne znaczenie ma uwzględnienie zasad dotyczących jednostek wyznaczonych, które zostały wprowadzone ustawą o zmianie ustawy o transporcie kolejowym z 17.09.2020 r. (Dz. U. 2020 poz. 1778).

Zasady działania jednostek wyznaczonych, w tym stosowane procedury oceny, powinny być analogiczne jak w przypadku jednostek notyfikowanych. Jednostki te powinny działać tak samo w zakresie procedur, różni je jedynie zbiór wymagań technicznych jakie potwierdzają – w przypadku jednostek notyfikowanych są to TSI, a w przypadku jednostek wyznaczonych część tzw. Listy Prezesa UTK dot. kompletnej konfiguracji podsystemu.

Systemowym uchybieniem opiniowanego projektu rozporządzenia jest wzorowanie zapisów dot. jednostek wyznaczonych na wymaganiach stosowanych w ocenie typów budowli, urządzeń i pojazdów, a nie w ocenie podsystemów przez jednostki notyfikowane.



Można się spodziewać, że w zdecydowanej większości przypadków w odniesieniu do danej inwestycji ten sam podmiot będzie pełnił rolę jednostki notyfikowanej i jednostki wyznaczonej. Stąd wszelkie rozbieżności w realizacji procedur w ramach pełnienia tych ról będą znacznie zwiększały ryzyko niezgodności, opóźnień i uciążliwości dla realizowanych procedur.

Druga z zasadniczych zmian proponowanych do wprowadzenia w rozporządzeniu dotyczy powiązania oceny projektu i możliwości uruchamiania prac budowlanych. Aspekt ten jest w ostatnim okresie jest przedmiotem szczególnego zainteresowania Urzędu Transportu Kolejowego.

Z jednej strony zasadne jest określenie minimum warunków, jakie powinny być spełnione, aby możliwe było rozpoczęcie prac budowlanych. Pozwoli to uniknąć sytuacji, jakie faktycznie miały miejsce w trakcie realizacji inwestycji, gdzie de facto dopiero po zakończeniu robót budowlanych kończyła się ocena na etapie projektowania, w ramach której wskazywano na niezgodności.

Konsekwencje usuwania niezgodności w już wybudowanym podsystemie są na tyle dotkliwe, że faktycznie podnosi to ryzyko omijania wymagań, czy ich niedostatecznego weryfikowania. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę naturę procesu budowlanego, w tym w popularnym systemie projektuj i buduj. Pewne prace na budowie faktycznie rozpoczynają się równolegle z projektowaniem – choćby w zakresie usuwania drzew, czy co najmniej niektórych prac ziemnych. Kategoryczny warunek zakończenia oceny projektu przed przystąpieniem do jakichkolwiek prac na budowie uniemożliwiałby podejmowanie takich działań co drastycznie wydłuża czas realizacji inwestycji kolejowych.

Ponadto w wielu przypadkach ranga uwag uniemożliwiających wydanie pośredniego potwierdzenia dla etapu projektowania nie ma żadnego przełożenia na ryzyko wystąpienia niezgodności na budowie. Tym samym decyzja o możliwości rozpoczęcia prac budowlanych w danym zakresie faktycznie powinna być powiązana ze stanem oceny danego aspektu (w tym przez jednostkę notyfikowaną i wyznaczoną – o ile obowiązek weryfikacji WE wynika np. z decyzji Prezesa UTK na podstawie art. 25k ust. 5a ustawy o transporcie kolejowym), ale nie jest to równoznaczne z wydaniem pośredniego potwierdzenia – odnoszącego się do wszystkich aspektów.



2) Uwagi szczegółowe do poszczególnych zapisów projektowanego rozporządzenia.

Lp.	Adres przepisu w projekcie rozporządzenia	Komentarz, uwagi i opinie.
1.	§3 ust. 1	W katalogu podmiotów, którzy mogą być wnioskodawcą w procesie weryfikacji WE podsystemu brakuje projektanta. W przypadku przedsięwzięć realizowanych w systemie projektuj, a następnie buduj (a nie projektuj i buduj w jednym przedsięwzięciu), to zwykle na projektancie ciąży obowiązek uzyskania pośredniego potwierdzenia weryfikacji dla etapu projektowania – specyficznym wyróżnionego i akcentowanego chociażby przy grupowaniu wymagań w TSI obowiązujących na tym etapie (zwykle jest to zdecydowana większość wymagań). Projektanci - jako wykonawcy i współodpowiedzialni uczestnicy procesów wytwórczych, zobowiązani są do stosowania wszystkich zasad zapewnienia bezpieczeństwa systemu kolei - podobnie jak producenci, a procesy projektowania powinny podlegać odpowiedniemu nadzorowi, w szczególności w doniesieniu do działań związanych z budową, modernizacją oraz eksploatacją i utrzymaniem podsystemów strukturalnych. Działania związane z oceną zgodności w związku z weryfikacją pod-systemów powinny być prowadzone przy stosowaniu zharmonizowanego rozumienia koncepcji bezpiecznej integracji, w tym właściwego stosowania wspólnej metody bezpieczeństwa w zakresie wyceny i oceny ryzyka (CSM RA) do wykazywania zgodności, - kierując się przy tym wytycznymi, jakie w tym względzie są publikowane przez upoważnione instytucje lub gremia, w szczególności ERA oraz NB-Rail.
2.	§3 ust. 1	Analogicznie w odpowiednim zakresie dokumentacja powinna być przekazywana jednostce wyznaczonej (jeśli w danym projekcie jednostka notyfikowana i jednostka wyznaczona będą różnymi podmiotami).
3.	§3 ust. 2	Dokumentacja dot. typów budowli i urządzeń powinna być przekazywany przede wszystkim do oceny jednostce wyznaczonej. Jednostka notyfikowana co do zasady powinna weryfikować przepisy UE, w tym wykazy składników interoperacyjności. Tym samym stanowi to niezgodność z art.4 pkt. 34g ustawy o transporcie kolejowym. Z kontekstu §3.2 wynika, że weryfikację w zakresie wymagań krajowych wykonuje jednostka notyfikowana.
4.	§4	Wydaje się słuszne, aby zostało usankcjonowanie, jakiego typu dokument (deklaracje zgodności) wydaje wnioskodawca na podstawie pośrednich



		potwierdzeń lub czy w ogóle ma takowy obowiązek.
5.	§4 ust. 1	Per analogiam dokładnie to samo prawo powinno dotyczyć jednostki wyznaczonej. Nie ma żadnych przesłanek i przepisów uniemożliwiających zastosowanie tych samych zasad w zakresie oceny podsystemu z wymaganiami krajowymi. Ocena wg przepisów UE i ocena wg przepisów krajowych powinna przebiegać wg takich samych procedur.
6.	§5 ust. 1	O ile obowiązek przeprowadzenia weryfikacji WE wynika z art. 25k - tj. jest wymagane uzyskanie zezwolenia na dopuszczenie do eksploatacji. W pozostałych przypadkach powinna to być możliwość, a nie obowiązek. Ponadto zapis powinien uwzględniać również podjęcie współpracy z jednostką wyznaczoną, stąd proponujemy zapis: <i>§ 5. 1. Wnioskodawca podejmuje współpracę z wybraną jednostką notyfikowaną lub wyznaczoną niezwłocznie po rozpoczęciu prac związanych z modernizacją lub odnowieniem podsystemu.</i>
7.	§5 ust. 2	Uzyskiwanie pośrednich potwierdzeń weryfikacji jest opcją dla Wnioskodawcy, a nie obowiązkiem. Zapis wskazuje na obowiązek.
8.	§5 ust. 3	Proponowany zapis jest czysto teoretyczny i może spowodować skuteczne zatrzymanie realizacji inwestycji kolejowych. Faktycznie roboty budowlane, od których bezpośrednio zależy ostateczna zgodność podsystemu z wymaganiami zasadniczymi, nie powinny być uruchamiane, bez wcześniejszego zatwierdzenia dokumentacji projektowej w tym zakresie. W przypadku projektów, gdzie nie jest wymagana weryfikacja WE zatwierdzenie powinno być po stronie Zamawiającego. W projektach, gdzie jest wymagana weryfikacja WE (co może wynikać z decyzji Zamawiającego lub decyzji UTK na podstawie art. 25k ust. 5a) takie zatwierdzenie może mieć charakter decyzji lub np. raportu z oceny. Nie powinno być wymagane uzyskiwanie pośrednich potwierdzeń weryfikacji. Roboty budowlane – to pojęcie szersze niż zabudowa podsystemu, uregulowane w Ustawie Prawo budowlane.
9.	§6	Zapisy per analogiam powinno to dotyczyć jednostek wyznaczonych i pośrednich potwierdzeń w zakresie przepisów krajowych.
10.	§7	Zapisy per analogiam powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do jednostek wyznaczonych. Treść ust. 2 wskazuje na obowiązek audytów (ocen w terenie). W ust. 3 jest zapis "może" - pod tym kątem zapisy są niejednoznaczne.
11.	§7.2	Stroną w procesie oceny jest Wnioskodawca. Proponujemy zapis „przekazuje sprawozdanie audytowe Wnioskodawcy procesu weryfikacji” – jak w §8 projektu rozporządzenia



KOLEJ · TRAMWAJ · METRO

STOWARZYSZENIE EKSPERTÓW I MENEDŻERÓW TRANSPORTU SZYNOWEGO

12.	§8	Analogicznie powinno być w przypadku jednostki wyznaczonej (o ile zadania te realizują różne podmioty).
13.	§9 - §11	Zastosowano zapisy wzorowane na jednostkach organizacyjnych oceniających ocenę typów budowli, urządzeń i pojazdów, a nie wzorowanych na jednostkach notyfikowanych. Stąd zapisy są nieadekwatne do oceny podsystemów.
14.	§10.1, 10.2	„10. 1. Wnioskodawca oddaje podsystem do dyspozycji jednostki wyznaczonej.” „10.2. Jednostka wyznaczona może żądać kolejnych egzemplarzy podsystemu, jeżeli wymaga tego program badań” Zapis niezrozumiały, nie logiczny. Niewyjaśnione jest pojęcie "oddaje do dyspozycji". Proponujemy usunąć te zapisy (w powiązaniu z uwagą z wiersza 13).
15.	§12	Moduły oceny zgodności stosowane w ocenie podsystemów powinny być oparte o decyzję 2010/713/UE - jak w przypadku jednostek notyfikowanych. Na to wskazywały również badania ankietowe Europejskiej Agencji Kolejowej, jak i wynika to z konieczności zachowania analogicznego trybu oceny zgodności dokonywanej przez jednostkę notyfikowaną i wyznaczoną - choćby dlatego, że w większości przypadków będzie to ten sam podmiot. Bezwzględne stosowanie ogólnej decyzji modułowej jest dużym nieporozumieniem - już nawet przy ocenie typów urządzeń, budowli i pojazdów, a co dopiero przy podsystemach. Nie należy wykluczać potrzeby zastosowania decyzji ogólnej, ale powinno to być stosowane wyłącznie w uzasadnionych przypadkach - bez naruszenia zasad zachowania bezpieczeństwa. Może to dotyczyć wyrobów spoza obszaru sektora kolejowego, które zakłada się jednak przeznaczyć do zastosowania w obszarze kolejowym np. z uwagi na brak innej możliwości zapewnienia zakładanej funkcjonalności systemu; dotyczy to również wyrobów, które podlegają oznaczeniu CE tzn. podlegają innym dyrektywom Nowego podejścia.
16.	§13 ust. 1 pkt 3)	„13.1. pkt 3) kopie deklaracji WE zgodności lub przydatności do stosowania składników interoperacyjności, o których mowa w pkt 2, oraz kopie protokołów z przeprowadzonych przez jednostkę notyfikowaną na podstawie specyfikacji europejskich prób i badań ” Czy chodzi o raport z procesu oceny zgodności i dok. „Warunki i ograniczenia użytkowania” składnika interoperacyjności? Zapisy są niejasne.



17.	§13 ust. 1 pkt. 4)	Uznawanie pośrednich potwierdzeń może obejmować jednostkę notyfikowaną jak i wyznaczoną - odpowiednio do zakresu danego potwierdzenia. Celem uznania jest nie tylko potwierdzenie ważności, ale też adekwatności danego potwierdzenia do aktualnie ocenianego podsystemu. Proponuję skreślić sformułowanie "ważności".
18.	§13 ust. 1 pkt. 5)	Do dokumentacji powinien być włączony również certyfikat weryfikacji wydany przez jednostkę wyznaczoną (szczególnie jeśli była innym podmiotem niż jednostka notyfikowana).
19.	§13 ust. 1 pkt. 7)	Dołączona powinna być także dokumentacja sporządzana przez jednostkę notyfikowaną.
20.	§13 ust. 1. pkt 8)	„13.1. pkt 8) raport w sprawie oceny bezpieczeństwa w przypadkach określonych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących wspólnej metody oceny bezpieczeństwa w zakresie wyceny i oceny ryzyka”. Proponuje się dopisać: o ile jest wymagany zgodnie z odpowiednim TSI. W praktyce wiele wątpliwości budzi również, czy to ma być raport z oceny ryzyka, czy raport jednostki AsBo, czy również raport z analizy znaczenia zmiany i deklaracja wg art. 16. Proponuje się doprecyzować zapisy pod tym kątem.
21.	§13 ust. 1.	W praktyce realizacji inwestycji kolejowych w Polsce wnioskodawcą i autorem deklaracji weryfikacji WE podsystemu jest wykonawca modernizacji. Tym samym, w związku z wymaganym wzorem deklaracji WE wg rozporządzenia UE 2019/250 każdorazowo musi uzyskać oświadczenie zarządcy infrastruktury w zakresie: „część niezmieniona podsystemu, do którego odnosi się deklaracja, została oddana do eksploatacji w systemie kolei i była utrzymywana w projektowanym stanie eksploatacyjnym od dnia oddania do eksploatacji do dnia sporządzenia deklaracji weryfikacji WE”. Proponuje się dodanie w §13 ust. 8, który wskaże na konieczność dołączenia takiego oświadczenia do deklaracji, co pozwoli na zachowanie rzetelnych informacji o łańcuchu odpowiedzialności za całość podsystemu.

Opracowanie przygotowane przez Członków Stowarzyszenia:

Maciej Śmieszek, Krzysztof Banaszek, Andrzej Kochan, Alfred Kurkowski

Józef Marek Kowalczyk

Prezes Stowarzyszenia