



L.dz. 403/2016

Warszawa, 16.02.2016

Pan Piotr Stomma

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa



Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na Pana pismo znak DTK.II.0210.1.2016.MW.3 z dnia 02.06.2016, w sprawie konsultacji projektu ustawy zmieniającej ustawę z dnia 28 marca o transporcie kolejowym (ustawa o tk), Stowarzyszenie Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego przedstawia niniejszą opinię.

I. UWAGI GENERALNE

Projektowana nowelizacja ustawy o tk, zakładająca implementację postanowień dyrektywy PE i Rady 2012/34/WE z dnia 21.11.2012 w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (dyrektywa 2012/34/WE), skutkować będzie najpoważniejszymi, od czasu uchwalenia ustawy o tk, zmianami w obszarze statusu i systemu organizacji zarządzania infrastrukturą kolejową w Polsce.

Tak głęboka nowelizacja ustawy o tk, rodząca dalekosiężne skutki dla zarządców infrastruktury kolejowej, przewoźników kolejowych i innych podmiotów powinna zostać dopracowana, chociaż zdajemy sobie sprawę z pilności tej nowelizacji ustawy o tk, z uwagi na fakt, że termin implementacji postanowień dyrektywy 2012/34/WE minął 16 czerwca 2015 roku.

W związku z powyższym, niezależnie od trwających konsultacji, proponujemy:

- 1. Przeprowadzenie szerokiej, adresowanej do wszystkich podmiotów kolejowych, akcji informacyjnej wyjaśniającej charakter i skutki wprowadzanych zmian w ustawie o tk.**

Dyrektywa 2012/34/WE i projektowana implementacja jej postanowień do ustawy o tk, skutkują wyodrębnieniem z całości infrastruktury kolejowej obiektów infrastruktury kolejowej, których zakres rzeczowy może być bardzo szeroki. Obiektami tymi będą mogli zarządzać operatorzy, którymi będą mogły być także inne podmioty niż dotychczasowi zarządcy infrastruktury kolejowej i przewoźnicy kolejowi. Można zatem przewidywać powstanie i dynamiczny rozwój rynku operatorów – zarządców obiektów infrastruktury kolejowej.

Należy dodać, że zmian o podobnych, dalekosiężnych skutkach jest w proponowanej nowelizacji ustawy o tk jeszcze kilka. Uczestnicy rynku kolejowego powinni zostać o tym wyczerpująco poinformowani. Jest to postulat wynikający z obecnie trwających konsultacji



społecznych, w trakcie których rodzi się szereg pytań i wątpliwości. Zebraliśmy je w uwagach szczegółowych, które prezentujemy w dalszej części niniejszej opinii.

2. Podjęcie prac nad ustawą o infrastrukturze kolejowej, jako regulacji odrębnej od ustawy o transporcie kolejowym.

Taki system prawny (dwie odrębne ustawy) funkcjonuje na obszarze infrastruktury dróg publicznych i transportu drogowego. Sądzimy, że był i jest to jeden z ważnych czynników, który przyczynił się do ogromnego rozwoju transportu drogowego; podczas gdy transport kolejowy przeżywa niespotykany w historii regres.

Ustawa o infrastrukturze kolejowej powinna uregulować kwestie własności infrastruktury kolejowej (obecnie jest ona zastawiona i sprzedawana), źródła finansowania jej rozwoju i utrzymania oraz system organizacji zarządzania infrastrukturą kolejową w Polsce.

Proces wyodrębniania obiektów infrastruktury usługowej z całości infrastruktury kolejowej, jaki rozpocznie się w następstwie uchwalenia projektowanej nowelizacji ustawy o tk jest właściwym czasem do podjęcia prac nad przygotowaniem założeń do ustawy o infrastrukturze kolejowej.

Stowarzyszenie Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego jest gotowe włączyć się w takie prace.

II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE DO PROJEKTU NOWELIZACJI USTAWY O TK.

Uwagi dotyczące całości ustawy

1. Ustawa, do dotychczas używanych pojęć *zarządcy infrastruktury* i *użytkownika bocznic* dodaje pojęcie *operatora obiektu infrastruktury usługowej*. Określając zbiory infrastrukturalnych składników majątkowych, zawierające się w sobie, brakuje w tych regulacjach precyzji. Przykładowo: bocznice kolejowe są podzbiorem infrastruktury kolejowej, ale również obiekty infrastruktury usługowej – mimo pozornie odrębnej definicji – są częściowo podzbiorem infrastruktury kolejowej, ponieważ są to obiekty służące do obsługi przewozu osób lub rzeczy, w skład których mogą wchodzić elementy wymienione w załączniku nr 2 do ustawy.

Podobnie nieczytelnie są zdefiniowane podmioty uczestniczące w procesie przewozowym. Użytkownik bocznic kolejowej jest bowiem szczególnym przypadkiem zarządcy infrastruktury, ale również można mieć uzasadnioną wątpliwość, czy operator obiektu infrastruktury usługowej, zarządzający obiektem, w skład którego wchodzi elementy infrastruktury wymienione w załączniku nr 2 do ustawy o tk, nie powinien być traktowany jako zarządca infrastruktury, jako że zgodnie z definicją *zarządcy infrastruktury* (art. 4 pkt 7 ustawy o tk) również podmiot zarządzający częścią infrastruktury może być zarządcą infrastruktury. Powstaje zatem pytanie: co będzie czynnikiem kwalifikującym (bądź nie) dany podmiot jako zarządcę infrastruktury?

W tak ustalonej terminologii nie jest nawet konsekwentny ustawodawca. Przykładowo: w art. 5 ust. 3a czytamy:



3a. *Przewoźnik kolejowy nie jest uprawniony do zarządzania infrastrukturą kolejową z wyjątkiem infrastruktury kolejowej stanowiącej element obiektu infrastruktury usługowej, którego jest operatorem.*

Łącząc to postanowienie z definicją infrastruktury kolejowej (art. 4 pkt 1) dedukujemy jednoznacznie, że przewoźnik nie może zarządzać bocznica kolejową. Tymczasem w art. 18 ust. 8 postanowiono:

8. *Przewoźnik kolejowy będący użytkownikiem bocznic kolejowej może objąć zarządzane przez siebie bocznic kolejowe certyfikatem bezpieczeństwa na zasadach określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 19 ust. 4.*

Podobnie jest z definicją z art. 4 pkt 10a:

10a) *użytkownik bocznic kolejowej – to zarządca infrastruktury, który nie zarządza inną drogą kolejową niż bocznic kolejowa.*

Zestawienie dwóch ostatnich zacytowanych postanowień dowodzi wprost, że przewoźnik kolejowy będący użytkownikiem bocznic jest zarządcą infrastruktury (!).

Wejście w życie tak napisanej ustawy, przy uwzględnieniu rozciągnięcia kompetencji UTK na prawie wszystko – w tym nawet kasy biletowe, jak też pojawienia się setek drobnych operatorów obiektów infrastruktury usługowej (agent sprzedający bilety też będzie operatorem obiektu infrastruktury usługowej – por. załącznik nr 2 do ustawy o tk, ust. 3 pkt 2 lit. d), będzie komplikować i podrażać procesy zarządzania.

Zdaniem Stowarzyszenia warunkiem koniecznym do uchwalenia racjonalnych zmian ustawy o tk jest doprowadzenie do jednoznaczności pojęć używanych w ustawie.

Proponujemy aby obiekty nieruchome służące do prowadzenia przewozów kolejowych podzielone były na:

- infrastrukturę liniową,
- bocznic kolejowe,
- obiekty infrastruktury usługowej.

Zbiory te powinny być z definicji **rozłączne**, tzn. na podstawie ich cech powinno być możliwe jednoznaczne przypisanie obiektu do jednej z ww. grup.

Dla każdej z powyższych grup należy określić podmiot zarządzający np.:

- infrastruktura liniowa → zarządca infrastruktury.
- bocznic kolejowa → użytkownik bocznic kolejowej,
- obiekt infrastruktury usługowej → operator obiektu infrastruktury usługowej.

Dopiero na tak zdefiniowanej podstawie można ustalić zakres dopuszczalnego łączenia funkcji w ramach jednego podmiotu gospodarczego.

2. Proponowana nowelizacja nie jest również precyzyjna w zakresie terminologii związanej z udostępnianiem infrastruktury i tworzeniem rozkładu jazdy pociągów.



Do tej pory obowiązuje następująca procedura (nazwijmy ją „P”):

- licencjonowany przewoźnik zgłasza się do zarządcy z dokumentami poświadczającymi jego prawo do uzyskania dostępu do infrastruktury kolejowej;
- zarządca po analizie przedłożonych dokumentów przyznaje przewoźnikowi prawo dostępu do zarządzanej przez siebie infrastruktury;
- od tego momentu przewoźnik może składać **wnioski o przydzielenie tras pociągów**, przy czym zawsze składany jest odrębny wniosek na każdą trasę pociągu (obecnie przez system informatyczny);
- wnioski o przydzielenie tras pociągów są podstawą dla zarządcy do ułożenia rozkładu jazdy pociągów;
- z przydzielonych tras pociągów przewoźnik może korzystać po zawarciu z zarządcą **Umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej**, która ustanawia relację cywilno-prawną pomiędzy przewoźnikiem a zarządcą, jest również jest podstawą rozliczeń finansowych.

Odczytując intencje prawodawcy stanowiącego Dyrektywę 2012/34/WE, który chciał zapewnić podmiotowi innemu niż licencjonowany przewoźnik kolejowy (np. organizatorowi publicznego transportu zbiorowego lub spedytorowi ładunku) prawo wcześniejszej rezerwacji przepustowości na linii kolejowej, zanim w odrębnym postępowaniu wybierze przewoźnika, który przewóz osób lub rzeczy faktycznie wykona, można określić następującą procedurę (nazwijmy ją „A”):

- aplikant zawiera z zarządcą **Umowę o przydzielenie zdolności przepustowej**;
- po zawarciu ww. umowy (odwrotnie niż w przypadku Umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej) aplikant może składać **wnioski o przydzielenie zdolności przepustowej**;
- aplikant wskazuje zarządcy, w trybie ustalonym w Umowie o przydzielenie zdolności przepustowej, przewoźnika uprawnionego do wykonania przewozów w ramach przydzielonej przepustowości;
- uprawniony przewoźnik realizuje procedurę **P** (niektóre etapy tej procedury mógł już wypełnić wcześniej).

Wydawałoby się zatem logiczne podejście następujące:

- jeżeli aplikantem jest przewoźnik, tryb postępowania określa procedura **P**;
- jeżeli aplikantem jest podmiot inny niż przewoźnik, tryb postępowania określają procedury **A–P**.

Lektura proponowanego brzmienia art. 30 nie potwierdza tego logicznego podejścia, budzi natomiast szereg wątpliwości:

- czy *wniosek o przydzielenie zdolności przepustowej* jest tym samym dokumentem, co dotychczas *wniosek o przydzielenie trasy pociągu*?

Tekst projektu ustawy sugeruje, że są to jednak dwa różne dokumenty:



6. Zarządca przyjmuje **wnioski o przydzielenie zdolności przepustowej** na okres od północy w drugą sobotę grudnia do północy w drugą sobotę grudnia kolejnego roku, zwany dalej „okresem obowiązywania rozkładu jazdy pociągów”.

7. Zarządca na podstawie złożonych **wniosek o przydzielenie tras pociągów** opracowuje rozkład jazdy pociągów.

Dokumenty te nie mogą być również tożsame z tego powodu, że dotyczą dwóch różnych przedmiotów wnioskowania (por. definicje art. 4 pkt. 11 i 12).

Niestety, art. 30 w proponowanym brzmieniu nie precyzuje się, kto składa do zarządcy wnioski o przydzielenie tras pociągów.

- na ile szczegółowy musi być wniosek o przydzielenie zdolności przepustowej?

Organizator publicznego transportu zbiorowego będzie zapewne zainteresowany dość precyzyjnie ustalonym rozkładem jazdy pociągów, który może potem posłużyć jako załącznik do OPZ w przetargu na wyłonienie wykonawcy przewozów. Spedytor odwrotnie: może oczekiwać gwarancji przejazdu pociągiem towarowym określoną trasą, a wybrany przez niego przewoźnik uzyska trasę dla pociągu w drodze aplikacji o Indywidualny Rozkład Jazdy.

- czy *Umowa o wykorzystaniu zdolności przepustowej* zastąpi dotychczasową *Umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej*, czy też jest to nowy dokument?

Jeżeli tak, to jak interpretować poniższe postanowienie:

*Art. 30b. 1. Zarządca przedstawia przewoźnikom kolejowym wskazanym przez aplikanta projekt **umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej** nie później niż w terminie jednego miesiąca przed planowanym wykorzystaniem zdolności przepustowej.*

Pytanie: co przedstawia zarządca przewoźnikowi, jeśli nie jest on wskazany przez aplikanta? Regulujące te kwestie postanowienie art. 29 ust. 1c (umowa o udostępnienie infrastruktury kolejowej) po nowelizacji znika z ustawy o tk.

Kropkę nad „i” wywodów niniejszego rozdziału stawia następujący cytat:

*Art. 30c. 1. Prezes UTK, na pisemny wniosek zarządcy lub przewoźnika kolejowego albo z urzędu, w drodze postanowienia, może wyznaczyć termin zakończenia negocjacji dotyczących zawarcia **umowy o wykorzystanie zdolności przepustowej**, nie krótszy niż 14 dni, licząc od dnia doręczenia wniosku o zawarcie **umowy o udostępnienie infrastruktury kolejowej**.*

Niezbędne jest zatem, celem właściwego stosowania postanowień ustawy, rozszerzenie katalogu definicji (art. 4 ustawy o tk) o terminologię stosowaną w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej i korzystania z niej. Jest to tym bardziej istotne, że czytając treść nowelizacji i znając uregulowania dotychczas obowiązujące nie można jednoznacznie wywnioskować, czy nowe dokumenty zastąpią dotychczas stosowane, czy też funkcjonować będą równolegle dla pewnych przypadków wnioskowania o przydzielenie przepustowości infrastruktury kolejowej.



Rodzi się również wątpliwość, czy użytkownik bocznic kolejowej, który w świetle definicji ustawowej jest także zarządcą infrastruktury, jest obowiązany stosować postanowienia ustawy np. do [...] *przydzielania zdolności przepustowej w celach innych niż przejazd pociągu, w szczególności dla wykonania manewrów lub postoju pojazdów kolejowych*; (art. 29 pkt 1 lit. b).

3. Wyjaśnienia pewnych kwestii można szukać w uzasadnieniu do projektu ustawy, niemniej jednak ustawa powinna być tak sformułowana, aby nie trzeba było uciekać się do takich sposobów, tym bardziej że uzasadnienie nie jest obowiązującym prawem, ani jego wykładnią.

Niemniej jednak i do uzasadnienia można mieć również zastrzeżenia. Na str. 52, trzeci akapit od góry, czytamy:

- *poprawiono definicję zarządcy infrastruktury aby jednoznacznie określić, że w odniesieniu do danego elementu infrastruktury tylko jeden podmiot może być zarządcą.*

Tymczasem w art. 36k ust. 3 czytamy:

3. Jeżeli stacja pasażerska jest zarządzana przez kilku operatorów, mogą oni opracować wspólny regulamin korzystania ze stacji pasażerskiej.

Oczywiście, można elementy infrastruktury poprzydzielać tak, aby każdy peron miał odrębnego zarządcę, ale racjonalne podejście byłoby takie, aby **zespół** elementów infrastruktury, tworzący linię kolejową, bocznicę lub też obiekt infrastruktury usługowej miał jednego zarządcę.

Korekty wymaga również tabela *Proponowana klasyfikacja infrastruktury kolejowej*. W poz. 7, obejmującej infrastrukturę kolejową, która nie obejmuje drogi kolejowej, ale jest udostępniana (czyli obiekty infrastruktury usługowej), w kolumnie „TSI” powinno być wpisane „Tak”. Do obiektów dworców pasażerskich będą się odnosić postanowienia TSI TAP i TSI PRM, natomiast do terminali towarowych – TSI TAF.

W tabeli *Ocena skutków regulacji* w cz. 4 zaniżona została ilość podmiotów, na które projekt regulacji oddziałuje. Nie uwzględniono bowiem sprzedawców biletów (kasy agencyjne) i operatorów turystycznych (por. art. 14a ust. 3 pkt 2). Należy również zaznaczyć, że w przyszłości – po wejściu w życie ustawy – ilość podmiotów, na które będzie oddziaływać ustawa o tk, może znacznie wzrosnąć.

Uwagi i propozycje szczegółowe

Art. 4 pkt 11:

Proponuje się skorygować brzmienie:

„11) trasa pociągu – plan przejazdu pociągu określający położenie pociągu **na linii kolejowej** w funkcji czasu oraz zarezerwowaną część **jej** zdolności przepustowej;”



Art. 4 pkty 19d i 24 (uchylenie):

Uchylenie tych definicji jest niezrozumiałe i nieuzasadnione. Relacje pomiędzy zarządcą a przewoźnikiem są nie tylko handlowe, ale i techniczne, jako że pociągi przewoźnika fizycznie przemieszczają się po infrastrukturze kolejowej zarządcy, a personel obu tych podmiotów ma wpływ na bezpieczeństwo przejazdu pociągów. Relacje techniczne nie występują w przypadku aplikantów nie będących przewoźnikami. Dlatego też jeszcze raz stawiamy wniosek o ujęcie w katalogu definicji (art. 4) pojęć używanych w obszarze przydzielania i wykorzystywania dostępu do infrastruktury kolejowej, jako że pośrednie definiowanie poprzez postanowienia Rozdziału 6 (szczególnie po wprowadzeniu zmian) jest nieprecyzyjne i niewystarczające.

Art. 4 pkt 52:

Definicja *operatora infrastruktury usługowej* jest bardzo szeroka, obejmuje zarówno dużych przedsiębiorców, prowadzących terminale logistyczne, jak i agencyjnych kasjerów biletowych. Mimo to:

- ustawa o tk nie różnicuje wymagań formalnych w zakresie biurokratycznym (regulaminy, plany, sprawozdania),
- nie stawia również żadnych wymagań technicznych (w szczególności dotyczących bezpieczeństwa) ani ekonomicznych, mimo że operator może eksploatować np. punkt przeładunku materiałów niebezpiecznych lub podziemny dworzec pasażerski o dużym ruchu podróży.

Art. 4 pkt 54:

54) operator stacji pasażerskiej – podmiot zarządzający dworcem kolejowym lub peronem;

Peron, zgodnie z wykazem ujętym w załączniku nr 2, jest elementem infrastruktury kolejowej, powinien zatem bezwzględnie być w zarządzie zarządcy. Zarządca może powierzyć peron w utrzymanie czystości i udostępnianie operatorowi stacji pasażerskiej. Koszty utrzymania peronu jako obiektu budowlanego, jego odtworzenia bądź modernizacji powinny obciążać zarządcę, a nie operatora stacji pasażerskiej, bo wtedy zostaną przeniesione do opłaty za korzystanie ze stacji przez przewoźników.

Art. 4 pkt. 58 i 59 (do uzupełnienia):

Niezbędne jest uzupełnienie katalogu definicji o pojęcia *prowadzenia ruchu pociągów* i *prowadzenia ruchu kolejowego*. Prowadzenie ruchu kolejowego jest pojęciem szerszym od prowadzenia ruchu pociągów, ponieważ obejmuje również wykonywanie manewrów. Następnie należy przejrzeć tekst projektu ustawy pod kątem precyzyjnego zastosowania właściwych pojęć.

Art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c:

Ustawa nie precyzuje, co staje się z drogą kolejową po zniesieniu statusu linii lub bocznicy kolejowej. Czy jest to równoznaczne z postawieniem jej w stan likwidacji? Jeśli nie, to taki element infrastruktury uzyskuje status „inna droga kolejowa”. Jak w takim przypadku należy



stosować regulacje ustawy o tk i jak będzie nazywał się podmiot zarządzający „inną drogą kolejową”?

Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b:

Postanowienie to powinno brzmieć:

b) **systemu bezpiecznej kontroli jazdy pociągów;**

Istotą takich systemów (w Unii Europejskiej ETCS) jest to, że kontrola jazdy pociągów ma się odbywać w sposób bezpieczny tzw. usterka systemu kontrolującego nie może spowodować sytuacji niebezpiecznej. Bezpieczeństwo jazdy pociągów musi zagwarantować każdy system sterowania ruchem kolejowym, nawet jeśli nie jest uzupełniony o współpracujący z nim system ETCS.

Art. 5 ust. 2a:

2a. Zarządca może określić jako składowe linii kolejowej lub bocznicę kolejowej tylko elementy wymienione w załączniku nr 2 do ustawy, **w stosunku do których jest zarządcą.**

Jaki tytuł prawny do elementów infrastruktury decyduje o tym, że zarządca **jest** zarządcą tego elementu infrastruktury?

Czy PKP PLK S.A. może zaliczyć do zarządzanych przez siebie linii kolejowych grunty, na których te linie są położone, a które są majątkiem Skarbu Państwa pozostającym w wieczystym użytkowaniu PKP S.A.?

Art. 13 ust. 1 pkt 6:

6) nadzór nad przestrzeganiem przez zarządców, przewoźników kolejowych i operatorów obiektu infrastruktury usługowej **przepisów dotyczących rachunkowości określonych w ustawie.** Czy to oznacza, że UTK będzie pełnił rolę kontrolera finansowego w stosunku np. do agencyjnego sprzedawcy biletów?

Art. 13 ust. 1b (uchylony):

Zdaniem Stowarzyszenia w Polsce powinna powstać instytucja na wzór brytyjskiej RSSB (*Railway Safety and Standards Board*), ponieważ jest to model, który dobrze sprawdza się w warunkach rozbitcia podmiotowego transportu kolejowego, co ma miejsce w Zjednoczonym Królestwie, i o wiele bardziej odpowiada warunkom polskim niż np. model niemiecki.

Art. 18 ust. 9:

Powinna być zastosowana liczba mnoga: 9. **Dokumentami uprawniającymi maszynistę [...]**

Art. 29b:

Ustawa nie precyzuje, czy warunki wymienione w tym artykule muszą być spełnione łącznie, czy wystarczy spełnić jeden z nich.



Art. 30e ust. 7:

Zarządca powinien być również zobowiązany do publikacji wyników osiągniętych przez niego w zakresie opóźnień pociągów spowodowanych usterkami urządzeń infrastruktury kolejowej.

Art. 33 ust. 6:

6. Opłata podstawowa ulega zmniejszeniu lub zwiększeniu w zależności od realizacji [...]

Opłata podstawowa powinna być ustalona w cenniku opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej i nie powinna ulegać zmianie. Natomiast zarządca powinien wraz z przewoźnikami opracować system zachęt–kar (*bonus–malus*) za poziom realizacji planu wykonania. System ten powinien funkcjonować niezależnie od systemu poboru opłat za dostęp do infrastruktury.

Art. 33 ust. 11:

Proponowana korekta treści postanowienia:

*11. Zarządca opracowuje system pobierania opłat oparty na takich samych zasadach dla całej **zarządzanej przez niego** sieci kolejowej.*

Art. 35a pkt 3:

Proponowana korekta treści postanowienia:

*3) **infrastruktury** innej niż określona w pkt 1–2, [...]*

Art. 36a ust. 3:

Wnioskowana korekta treści postanowienia:

*3. Przewoźnicy kolejowi są uprawnieni do dostępu do **udostępnianych** obiektów infrastruktury usługowej [...]*

Zgodnie z postanowieniem ust. 2 jeżeli właściciel obiektu ustali, że obiekt infrastruktury usługowej nie jest przeznaczony do udostępniania, przewoźnicy kolejowi nie są uprawnieni do dostępu do niego.

Art. 36a ust. 5:

Treść postanowienia jest niezrozumiała, w szczególności nie wiadomo jest, czy postanowienie dla właściciela obiektu jest obligatoryjne, czy fakultatywne.

Jeśli jest obligatoryjne (a tak to można odczytać w zaproponowanym brzmieniu), narusza prawo własności prywatnej.

Art. 36a ust. 6:

Postanowienie daje prawo operatorowi infrastruktury usługowej podjęcia decyzji o udostępnianiu obiektu. Nie mówi jednak nic o uprzedniej decyzji właściciela (por. ust. 2), w szczególności czy operator może taką decyzję podjąć wbrew woli właściciela.

Art. 36b ust. 2:



KOLEJ - TRAMWAJ - METRO STOWARZYSZENIE EKSPERTÓW I MENEDŻERÓW TRANSPORTU SZYNOWEGO

Można się domyślać, że Prezes UTK może wyznaczyć różne terminy dla różnych rodzajów obiektów infrastruktury usługowej. Jeżeli nie, to po co odrębna decyzja UTK w tej sprawie?

Art. 36b ust. 4:

Podstawowym powodem odmowy powinien być brak zgody właściciela.

Art. 36e ust. 1:

W przypadku stacji pasażerskich oznacza to powrót do „opłaty dworcowej”, która w swoim czasie wzbudziła wiele kontrowersji.

Art. 36g ust. 2:

Czy postanowienie to dotyczy również agenta sprzedającego bilety w kasie biletowej? Pytanie jest retoryczne, bo z postanowień ustawy wynika jednoznacznie, że tak.

Art. 36k ust. 3:

Organizacyjne trudno wyobrazić sobie taką sytuację. Podmioty zainteresowane powinny raczej wyłonić jednego wspólnego operatora stacji pasażerskiej.

Art. 38a ust. 1:

Warunek jest sformułowany nieprawidłowo, ponieważ może być odczytany jako możliwość dofinansowania sieci zarządcy przy udostępnianiu tylko jednej linii kolejowej.

Obowiązek udostępniania powinien dotyczyć wszystkich linii kolejowych, na które zarządca otrzymuje dofinansowanie.

Art. 38a ust. 3 pkt 1 lit. b:

Prognoza wysokości przychodów powinna dotyczyć przede wszystkim przychodów pobieranych od przewoźników z tytułu dostępu do infrastruktury, jako że opłaty pobierane od aplikantów mają znaczenie marginalne.

Podkreślić przy tym należy, że *aplikant* i *przewoźnik* nie są pojęciami tożsamymi, a ich właściwe użycie w treści projektu ustawy powinno być dokładnie sprawdzone.

Art. 38a ust. 10:

Kolejne postanowienie, które budzi poważne wątpliwości interpretacyjne. Czy każdy zarządca jest zobowiązany do opracowania planu biznesowego, czy tylko taki, który otrzymuje dofinansowanie swojej działalności z tytułu art. 38a?

Czy użytkownik bocznic, który w świetle definicji art. 4 pkt 10a jest zarządcą, również taki plan biznesowy jest obowiązany opracować?

Załącznik nr 2

Bardzo pozytywnie należy ocenić fakt wprowadzenia do ustawy o tk załącznika nr 2 ustalającego wykaz elementów infrastruktury kolejowej. Do tej pory bowiem brak było takiego jednoznacznego wykazu w prawodawstwie krajowym.



KOLEJ · TRAMWAJ · METRO

STOWARZYSZENIE EKSPERTÓW I MENEDŻERÓW TRANSPORTU SZYNOWEGO

Celem doprecyzowania zapisów proponuje się następujące zmiany i uzupełnienia:

- 3) obiekty inżynijne, mosty, **wiadukty**, przepusty i inne [...],
- 5) perony wraz z **obiektami małej architektury i systemem informacji dla podróżnych** oraz infrastrukturą umożliwiającą dotarcie [...],
- 7) drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów, mury ogradzające, żywopłoty, ogrodzenia, ~~pasy przeciwpożarowe~~, osłony przeciwsniegowe, **ekrany akustyczne**;
- 8) przejazdy kolejowe i **przejścia w poziomie szyn**, w tym urządzenia i systemy służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i **pieszego**,
- 10) urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego: podstacje, **kabiny sekcyjne**, kable zasilające pomiędzy podstacjami i przewodami jezdny, sieć trakcyjna wraz z **podwieszeniami**, trzecia szyna z konstrukcjami wsporczy;

Stowarzyszenie nie widzi uzasadnienia, dla którego pasy przeciwpożarowe wzdłuż linii i bocznic kolejowych mają być zaliczane do infrastruktury kolejowej, w sytuacji gdy analogiczne pasy przeciwpożarowe wzdłuż dróg kołowych nie stanowią infrastruktury drogi, a ich utrzymanie leży w obowiązkach zarządcy lasu. Przeczy to zasadzie zrównoważonego rozwoju różnych gałęzi transportu.

Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych:

Stowarzyszenie wnioskuje o nadanie następującego brzmienia:

- 1) *grunty, budynki i budowle wchodzące w skład **istniejącej lub projektowanej** infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która:*
 - a) *jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub*
 - b) *jest wykorzystywana do przewozu osób lub*
 - c) *tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm **lub***
 - d) ***stanowi rezerwę terenu pod przyszłe inwestycje komunikacyjne.***

Zapis taki rozwiązałby problem podatków od gruntów wykupywanych pod projektowane linie kolejowe, jak również podatków od pasów gruntu publicznego pozostałych po zlikwidowanych liniach kolejowych, które mogą być w przyszłości wykorzystane do budowy dróg, linii energetycznych, rurociągów itp. bez uciążliwego procesu wykupu działek od właścicieli prywatnych, przynajmniej na niektórych odcinkach inwestycji liniowych.

Grunty znajdujące się pod istniejącymi obecnie liniami kolejowymi, będącymi w zarządzie PKP PLK S.A. i niektórych innych zarządców, są gruntami Skarbu Państwa. Grunty wykupywane pod przyszłe inwestycje liniowe są wykupywane na rzecz Skarbu Państwa. Obciążanie podatkami i opłatami podmiotów zarządzających tymi gruntami nie znajduje uzasadnienia.



KOLEJ · TRAMWAJ · METRO

STOWARZYSZENIE EKSPERTÓW I MENEDŻERÓW TRANSPORTU SZYNOWEGO

Stowarzyszenie natomiast bardzo pozytywnie odnotowuje fakt, że w wyniku proponowanej zmiany zarówno bocznic kolejowe, jak i obiekty infrastruktury usługowej (w części złożonej z elementów wymienionych w załączniku nr 2 do ustawy o tk) udostępniane przewoźnikom kolejowym na zasadach określonych w ustawie korzystałyby również ze zwolnienia z podatków i opłat lokalnych.

Podsumowanie i opinia ogólna

Niezależnie od zgłoszonych uwag szczegółowych i przedłożonych postulatów Stowarzyszenie pozytywnie ocenia wiele aspektów, które wnosi proponowana regulacja prawna. Do najistotniejszych należą:

1. Stworzenie możliwości wcześniejszej rezerwacji przepustowości linii kolejowych (czy wręcz zarysu rozkładu jazdy) przez podmioty zainteresowane organizacją przewozów kolejowych, a nie będące przewoźnikami. Pozytywne doświadczenia PKP PLK S.A. z tzw. indywidualnym rozkładem jazdy w przewozach towarowych świadczą, że każda inicjatywa zmierzająca do uelastycznienia funkcjonowania systemu transportu kolejowego pozytywnie oddziałuje na rynek przewozów.
2. Stworzenie warunków do ukształtowania się rynku tzw. usług około kolejowych. Rozwój sieci tego typu operatorów powinien ułatwić dostęp klientów do usługi przewozowej i pokonanie bariery klient–przewoźnik, która w transporcie kolejowym nadal jest większa niż w drogowym.
3. Ustawowe uregulowanie warunków do zawierania z zarządcami infrastruktury wieloletnich kontraktów tak na utrzymanie infrastruktury kolejowej, jak i na realizację zadań inwestycyjnych.
4. Rozszerzenie przedmiotowe i doprecyzowanie zakresu zwolnienia z podatków i opłat lokalnych infrastruktury kolejowej, której użytkowanie leży w interesie publicznym i Państwa. Stowarzyszenie jeszcze raz postuluje ujęcie w zakresie zwolnienia również gruntów stanowiących rezerwę pod przyszłe publiczne inwestycje komunikacyjne

Jednocześnie nie można nie wspomnieć o istotnych mankamentach proponowanej regulacji w wersji, w jakiej została przedłożona do konsultacji:

1. Nie budzą wątpliwości zarówno intencje Komisji Europejskiej, wyrażone w motywach dyrektywy 2012/34/UE, jak też i obowiązek jej wdrożenia do prawodawstwa krajowego. Stowarzyszenie zwraca jednak uwagę, że dyrektywa powinna być wdrożona co do celów, jakie zamierza się w niej osiągnąć, natomiast dobór narzędzi pozostaje w rękach państwa członkowskiego.
Wdrożenie zatem nie powinno polegać na prostym przetłumaczeniu odnośnych postanowień dyrektywy i wpisaniu ich w odpowiednie miejsca krajowego aktu prawnego, gdyż prowadzi to do m. in. do niespójności z regulacją dotychczas obowiązującą i będzie stwarzać w przyszłości poważne problemy interpretacyjne.
2. Zastrzeżenie powyższe odnosi się w szczególności do nowej kategorii podmiotów na rynku przewozów kolejowych, jakim są *operatorzy obiektów infrastruktury usługowej*. Transponując przepisy dyrektywy do ustawy o tk, postawiono na jednym poziomie



KOLEJ · TRAMWAJ · METRO

STOWARZYSZENIE EKSPERTÓW I MENEDŻERÓW TRANSPORTU SZYNOWEGO

operatorów dużych terminali logistycznych, zarządców (być może prywatnych) kluczowych dworców kolejowych i kasjerów sprzedających bilety w formie samozatrudnienia. Tym pierwszym nie postawiono odpowiednich wymagań, tak technicznych jak i ekonomicznych, tych drugich obłożono zbędną biurokracją.

3. Analizując zmianę zakresu obowiązków Prezesa UTK stwierdzić należy, że przypisuje mu się coraz większą ilość coraz mniej ważnych obowiązków. W obecnym projekcie odbiera mu się prawo zgłaszania inicjatyw legislacyjnych związanych z bezpieczeństwem ruchu kolejowego, ale nakłada za to obowiązek nadzoru nad sprzedawcami biletów czy operatorami turystycznymi. Stowarzyszenie wyraża wątpliwość, czy jest to właściwy kierunek rozwoju zakresu działalności organu, który pełni nie tylko rolę regulatora rynku, ale i funkcję nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego.
4. Prezes UTK jest zobowiązany lub uprawniony do zbierania coraz większej ilości informacji od podmiotów na rynku kolejowym. Wątpliwość budzi celowość gromadzenia tych informacji, co sprawi że Prezes UTK pełnił będzie właściwie funkcję księgowego, który rejestruje i analizuje zdarzenia zaszłe, nie mając natomiast narzędzi do aktywnego stymulowania rozwoju sytuacji na rynku przewozów kolejowych.
5. Zwraca uwagę w projekcie nowelizacji ustawy o tk duża ilość postanowień dotyczących rozstrzygania sporów pomiędzy uczestnikami procesu przewozowego. Nie kwestionujemy potrzeby ujęcia takich postanowień w projekcie zmian ustawy o tk, ale sam ten fakt świadczy o potencjalnej konfliktogenności relacji, jakie zostaną wdrożone w wyniku wejścia w życie zmienionej ustawy o tk.

Na koniec uwaga wykraczająca poza zakres analizowanego projektu zmian ustawy o tk. Większość wprowadzanych postanowień, co jest zresztą konsekwencją regulacji przyjmowanych na poziomie Unii Europejskiej, dotyczy otwarcia konkurencji wewnątrz gałęzi transportu kolejowego bądź doprecyzowania warunków tej konkurencji. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że komplikuje to coraz bardziej funkcjonowanie systemu transportu kolejowego i powoduje ciągły wzrost tzw. kosztów transakcyjnych, natomiast nie przekłada się na wzrost udziału transportu kolejowego w przewozach tak pasażerów, jak i ładunków.

Zdaniem Stowarzyszenia bez ingerencji Państwa w relacje transport kolejowy – transport drogowy, zmieniając tylko stosunki wewnątrz branży kolejowej, nie osiągnie się celu postawionego przez Komisję Europejską i ze wszech miar racjonalnego: wzrostu ogólnego udziału kolei w rynku przewozów.

Z poważaniem

Prezes Stowarzyszenia

Józef Marek Kowalczyk

Stowarzyszenie Ekspertów i Menedżerów Transportu Szynowego

Adres: 00-074 Warszawa, Trębacka 4, tel.: +48 603 55 22 77, e-mail: biuro@seim-tsz.pl

NIP: 525 252 82 00, REGON: 146029542